

Universidade do Minho
Instituto de Educação e Psicologia

Mestrado em Educação
Organizações Educativas e Administração Educacional

Os Poderes na Escola

**Análise das relações de poder da Assembleia de Escola e do
Conselho Executivo**

Orientação de:

Professor Doutor Carlos Alberto Vilar Estêvão

Cilene Gomes Lindinho

Braga, 2003

Agradecimentos

Não será possível enumerar todos os que me ajudaram a crescer enquanto pessoa e enquanto profissional da educação. Limito-me, por isso, a referir apenas alguns que me incentivaram e ajudaram a realizar este mestrado, sem que as omissões representem menos valorização pelos outros.

Agradeço:

- a todos os professores de Mestrado pela disponibilidade manifestada e pelos saberes e competências que em mim desenvolveram;
- aos colegas de Mestrado, pelo bom relacionamento e pelas aprendizagens partilhadas;
- a todos os actores escolares da escola onde foi realizado o estudo empírico, em particular a todos os elementos do conselho executivo e da assembleia de escola pelo modo pronto e empenhado como responderam às minhas solicitações;
- à equipa que comigo trabalhou na escola durante a realização do 1º ano de Mestrado, pela forma como foi colaborante na gestão do tempo para me permitir a frequência das sessões teóricas da parte curricular;
- a todos os amigos e familiares pelo apoio incondicional que me deram.

Resumo

Nesta investigação foi analisada a relação de poderes entre a assembleia de escola e o conselho executivo e, para contextualizar esta temática, começámos por reflectir as políticas educativas portuguesas desde a publicação da LBSE em 1986 até à actualidade, enfatizando fundamentalmente os aspectos relativos à administração escolar. Assim, destacámos a LBSE e os seus princípios, os trabalhos produzidos pela CRSE, o decreto-lei n.º 172/91 e o decreto-lei n.º 115-A/98. Nesta análise, constatou-se a centralidade do sistema educativo português, apesar da publicação de normativos que indiciavam a autonomização das escolas portuguesas.

Após esta reflexão, desenvolvemos um quadro conceptual consentâneo com a problemática do poder nas organizações em geral e, em particular, nas organizações educativas. Destacou-se os poderes dos actores educativos em geral, mas focalizámos em especial os poderes da assembleia de escola e do conselho executivo. Este quadro conceptual foi desenvolvido tendo como referência dois modelos teóricos de análise da escola, o burocrático-racional e o político, pelo facto de a escola portuguesa apresentar fortes registos destes dois modelos e também por nos parecerem mais adequados à temática em estudo.

Foi feita ainda referência à autonomia da escola, tendo em conta o contexto sócio-político desenvolvido e os poderes da assembleia de escola e do conselho executivo.

Na parte final do trabalho, foi construído um quadro empírico sobre a mesma temática e para o qual se recorreu às práticas e representações de diferentes actores educativos pertencentes a uma escola secundária com 3º ciclo. Nesta investigação empírica foi analisado fundamentalmente o funcionamento da assembleia de escola e do conselho executivo ao nível da tomada de decisão e da interrelação existente entre estes dois órgãos.

Abstract

In this investigation we analysed the relationship between the school assembly and the board, and to contextualize this issue, we started by thinking about the Portuguese educational policies since the publication of the LBSE in 1986 up to the present days, mainly emphasizing the aspects related to the school administration. This, we highlighted the LBSE and its principles, the work achieved by the CRSE, the decree nr. 172/91 and the decree nr. 115-A/98. In this analysis, we concluded that the Portuguese educational system is centralised inspite of the publication of normatives which indicated and suggested the autonomization of Portuguese schools.

After this reflection and consideration, we developed a conceptual framework which agrees with the issue of power in organisations in general, and in educational organisations in particular. We highlighted the powers of the educational actors in general, but we specially focused on the powers of the school assembly and the board. To develop this framework, we had as a reference two theoretical models of analysing school, the

bureaucratic-rational and the political, because the Portuguese school presents strong records of these two models and also because they seem to be more adequate to this issue.

We also referred to the autonomy of the school, considering the socio-political context developed and the powers of the school assembly and the board.

Finally, we built an empirical framework about the same theme and for which we resorted to the practices and representations of different educational actors of a secondary school. In this investigation, we basically analysed the functioning of the school assembly and the board as far as decision taking and the relationship between these two organs are concerned.

Résumée

Dans cette investigation on a analysé la relation des pouvoirs entre l'assemblée de l'école et le conseil exécutif et, pour contextualiser cette thématique, on a commencé pour réfléchir sur les politiques éducatives portugaises dès la publication de la LBSE en 1986 jusqu'à l'actualité, en mettant l'emphasis surtout dans les aspects relatifs l'administration scolaire. De cette façon, on a détaché la LBSE et ses principes, les travaux produits par la CRSE, le décret-loi n.º 172/91 et le décret-loi n.º 115-A/98. Dans cette analyse, on a constaté la centralité du système éducatif portugais, malgré la publication de normatifs qui donnaient des indices d'autonomisation des écoles portugaises.

Après cette réflexion, on a développé un cadre conceptuel conforme à la problématique du pouvoir dans les organisations en général et, en particulier, dans les organisations éducatives. On a détaché les pouvoirs des acteurs éducatifs en général, mais on a focalisé en particulier les pouvoirs de l'assemblée de l'école et du conseil exécutif. Ce cadre conceptuel a été développé ayant comme référence deux modèles théoriques d'analyse de l'école, le bureaucratique-rationnel et le politique, dû au fait de l'école portugaise présenter de forts registres de ces deux modèles et aussi de nous paraître plus ajustés à la thématique en étude.

On a fait encore référence à l'autonomie de l'école, en faisant cas du contexte socio-politique développé et des pouvoirs de l'assemblée de l'école et du conseil exécutif.

Dans la partie finale du travail, on a construit un cadre empirique sur la même thématique et pour lequel on a eu recours à des pratiques et des représentations de différents acteurs éducatifs appartenant à une école secondaire avec 3º cycle. Dans cette investigation empirique on a analysé surtout le fonctionnement de l'assemblée de l'école et du conseil exécutif au niveau de la prise de décision et de l'interrelation existente entre ces deux organes.

Tábua de Abreviaturas

AE	Assembleia de Escola
AIP	Associação Industrial Portuguesa
CAA	Conselho de Acompanhamento e Avaliação
CD	Conselho Directivo
CE	Conselho Executivo
CEB	Ciclo do Ensino Básico
CEE	Comunidade Económica Europeia
CIP	Confederação da Indústria Portuguesa
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CP	Conselho Pedagógico
CRP	Constituição da República Portuguesa
CRSE	Comissão de Reforma do Sistema Educativo
DGEBS	Direcção Geral do Ensino Básico e Secundário
DI	Diário da Investigação
DRE	Direcção Regional de Educação
GEP	Gabinete de Estudos e Planeamento
GT	Grupo de Trabalho
GSEAE	Gabinete do Secretário de Estado da Administração Educativa
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional
LBSE	Lei de Bases do Sistema Educativo
ME	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PAE	Plano de Actividades da Escola
PE	Projecto Educativo
RI	Regulamento Interno
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

Índice de Quadros

Quadro 1: Tipologia de poder de João Formosinho -----	pp. 142
Quadro 2: Estilos de liderança -----	pp. 151
Quadro 3: Constituição da assembleia de escola -----	pp. 191
Quadro 4: Constituição do conselho pedagógico -----	pp. 192
Quadro 5: Documentos recolhidos para observação -----	pp. 193
Quadro 6: Caracterização dos entrevistados -----	pp. 196
Quadro 7: Características da assembleia de escola -----	pp. 229
Quadro 8: Características do conselho executivo -----	pp. 238
Quadro 9: Organograma 1 (o modelo de administração escolar do decreto-lei n.º 172/91) -----	pp. 275
Quadro 10: Organograma 2 (o modelo de administração escolar do decreto-lei n.º 115-A/98) -----	pp. 276

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	2
RESUMO.....	3
ABSTRACT.....	3
RÉSUMÉE.....	4
TÁBUA DE ABREVIATURAS	5
ÍNDICE DE QUADROS.....	6
ÍNDICE	7
INTRODUÇÃO.....	9
1ª PARTE.....	16
A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR	16
CAPÍTULO 1: REFORMAR A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR EM PORTUGAL	18
1. <i>A década de 80 e os movimentos reformistas da escola portuguesa.....</i>	<i>18</i>
2. <i>Pilares centrais da reforma educativa.....</i>	<i>34</i>
2.1. A LBSE e os pressupostos da reforma educativa	36
2.2. A CRSE e seus contributos para a reforma da administração escolar	43
2.3. A reforma da administração da escola proposta pelo Ministério da Educação.....	53
3. <i>A reforma da escola de acordo com o decreto-lei n.º 172/91</i>	<i>58</i>
3.1. O modelo de direcção e gestão da escola e seus princípios base	58
3.2. Pertinência da sua implementação (experimental)	68
CAPÍTULO 2: A REFORMA DA ESCOLA DE ACORDO COM O DECRETO-LEI N.º 115-A/98.....	73
1. <i>O modelo de direcção e gestão proposto e suas “fontes inspiradoras”</i>	<i>73</i>
2. <i>Pressupostos, tensões e ambiguidades.....</i>	<i>85</i>
3. <i>Os (novos) Poderes dos actores.....</i>	<i>89</i>
2ª PARTE.....	95
OS PODERES NA ORGANIZAÇÃO ESCOLAR.....	95
CAPÍTULO 3: A ORGANIZAÇÃO ESCOLAR EM ANÁLISE	98
1. <i>A escola à luz do modelo burocrático - racional</i>	<i>99</i>
1.1. Principais características do modelo na organização escolar	99

1.2. Autoridade e poder.....	108
1.3. (Des)Articulação e/ou complementaridade/sobreposição dos poderes da assembleia de escola e do conselho executivo.....	119
2. <i>A escola à luz do modelo político</i>	123
2.1. A escola como arena política	126
2.2. Poderes e liderança nas organizações educativas e consequente interacção estratégica.....	141
2.3. Os micro poderes da assembleia de escola e do conselho executivo em confronto com os poderes locais.....	155
CAPÍTULO 4: PODER E AUTONOMIA NA ESCOLA PORTUGUESA	163
1. <i>A autonomia de escola num contexto de centralização de poderes</i>	167
2. <i>Assembleia de escola - órgão de “ornamentação” da escola ou órgão de direcção?</i>	175
2.1. Ambiguidades nas competências	176
2.2. Dirigir sem autonomia	178
3. <i>Conselho executivo - órgão de direcção ou de gestão?</i>	181
3.1. Ambiguidades nas competências	181
3.2. Conselho executivo como órgão de “direcção” da escola.....	183
3ª PARTE.....	185
INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA.....	185
UM ESTUDO NUMA ESCOLA SECUNDÁRIA	185
1. FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA.....	187
2. CARACTERIZAÇÃO DA ESCOLA.....	189
3. RECOLHA DE DADOS	192
4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	197
4.1. <i>Relação de poderes nos órgãos de direcção e gestão</i>	197
4.1.1. Assembleia de escola como órgão “decorativo”	198
4.1.2. Conselho executivo como órgão “deliberativo”	230
4.2. <i>Conclusões do estudo empírico</i>	239
CONCLUSÃO.....	245
BIBLIOGRAFIA	255
1. LIVROS E ARTIGOS	256
2. LEGISLAÇÃO	271
3. OUTROS DOCUMENTOS	272
ANEXOS.....	273
ÍNDICE DE ANEXOS.....	274

Introdução

M. Crozier (1964: 195 in LIMA, 1988: 159) afirmou que “sistema rígido não se ajustará facilmente à mudança mas tenderá a resistir-lhe”. Ora, o sistema educativo português caracterizou-se durante longos anos por uma acentuada rigidez e por uma excessiva centralização, pelo que não deixará de ser interessante verificar se, com a implementação de um regime democrático e com o desenvolvimento das teorias organizacionais, o sistema se está a ajustar à mudança que legalmente tem vindo a ser implementada ou se, pelo contrário, lhe está a resistir.

No pós 25 de Abril de 1974 os actores escolares foram os próprios agentes da mudança a nível das escolas. De facto, a real descentralização de poderes foi uma conquista de todos os actores escolares e em que o Estado não desenvolveu, por notória incapacidade para o fazer, mecanismos que impedissem essa deslocação do poder. Após esta autogestão ocorrida no pós 25 de Abril, entrou-se num período de normalização e de recentralização do poder, tendo-se implementado um modelo de administração escolar - gestão democrática das escolas - que, de alguma forma, devolvia à escola a capacidade para escolher os responsáveis pelo seu governo. Registe-se, contudo, que, embora as escolas escolhessem os seus gestores, estes continuavam a ficar na dependência directa do Ministério da Educação.

A publicação de uma lei quadro para o ensino, a entrada de Portugal na CEE e estudos que começaram a surgir, quer nacionais quer internacionais, que valorizavam a escola como *locus* de decisão política, aliado ao facto de o sistema educativo português estar a viver uma crise advinda de várias alterações sociais ocorridas em Portugal, impunham uma reforma global para o sistema educativo.

Esta investigação vai analisar o processo que conduziu à reforma do sistema educativo ao nível da administração escolar desde a publicação da LBSE (1986) até à implementação do modelo de administração do decreto-lei n.º 115-A/98 que ainda vigora. Numa fase posterior da investigação, vai ser dado um enfoque especial a dois órgãos de administração escolar - assembleia de escola e conselho executivo - nomeadamente ao nível dos poderes de cada um dos órgãos bem como da relação de poderes entre eles, o que será realizado após uma conceptualização do poder e dos conceitos que gravitam à sua volta. Um desses conceitos é o de autonomia, pelo que vamos analisar a evolução deste conceito ao nível do enquadramento adoptado pelos sucessivos ministérios e vamos

procurar ainda os contributos, caso existam, que a criação da assembleia de escola e do conselho executivo trouxe ao processo de autonomização das escolas.

A análise de poderes da assembleia de escola e do conselho executivo far-se-á, numa primeira fase, pela análise dos normativos que regulamentam estes órgãos e de outros documentos legais complementares e, numa segunda fase, ao nível da sua implementação no caso concreto de uma escola, recorrendo à experiência e percepções dos diferentes actores educativos.

Pretende-se com a investigação empírica solidificar a investigação teórico-conceptual e sócio-política realizada, pois cada escola está integrada numa comunidade educativa diferente que a transforma numa instituição com características próprias e distintas de qualquer outra, advindas da diversidade dos elementos que a integram, apesar de todas se regerem pelos mesmos normativos. De facto, apesar do modelo de administração escolar contemplar pouca margem de abertura às escolas, veiculando uma grande isomorfização das mesmas, a sua implementação em cada escola surge com características diferentes de qualquer outra porque os actores são diferentes, têm formações diferentes, lêem os normativos à luz do seu quadro de valores e da sua formação, etc. Assim, a análise sócio-política e teórico-conceptual que vamos realizar é eventualmente aplicável a qualquer uma das escolas públicas portuguesas, mas a investigação empírica concretiza toda essa informação numa escola que tem a sua própria especificidade. Além disso, também se reconhece que cada escola não se apresenta sempre de modo uniforme, dependendo, a diversidade das suas orientações e das suas práticas, fundamentalmente da postura assumida pelos elementos que compõem os órgãos escolares, nomeadamente o conselho executivo. É óbvio que a investigação empírica tem como suporte toda a teoria anteriormente desenvolvida mas desenvolve-se numa dialéctica permanente com essa teoria por forma a se centrar nas práticas e na especificidade da escola. As conclusões que vamos retirar são produzidas à luz dessa dialéctica, pois, apesar da escola ser uma instituição única, faz parte de um sistema mais amplo que é o sistema educativo português.

O despertar para esta investigação subordinada ao tema “Os poderes na escola. Análise da relação de poderes da assembleia de escola e do conselho executivo” surge porque o decreto-lei n.º 115-A/98 aparece nas estruturas do Ministério da Educação como

o normativo que vem regulamentar os órgãos de direcção e gestão e, consequentemente, aprofundar a autonomia das escolas.

Desde 1988, com a apresentação da proposta do GT da administração escolar realizada no âmbito da CRSE e mesmo com a proposta global dessa comissão, que se começou a distinguir a direcção da gestão e a defender a direcção centrada na escola, valorizando a escola como *locus* de definição de políticas educativas locais por forma a tornar possível o reforço da autonomia da escola. Contudo, após alguns avanços e recuos, a autonomia da escola nunca se tornou uma realidade nas escolas portuguesas, pelo que o decreto-lei n.º 115-A/98 surge como que o salvador da separação entre direcção e gestão e do reforço da autonomia que há mais de uma década era defendido para a escola. Assim, decorridos alguns anos após a implementação deste modelo, parece-nos já ser possível a realização de uma avaliação da implementação do modelo e à consecução dos seus propósitos.

Por convivermos diariamente com a implementação prática ao nível concreto de uma escola do modelo de administração escolar consignado no decreto-lei n.º 115-A/98, algumas questões foram-nos surgindo acerca das vantagens/desvantagens da criação de dois órgãos de administração escolar, um mais afecto a funções de direcção e outro mais afecto a funções de gestão. Considerámos, por isso, pertinente investigar se a divisão de poderes está realmente a efectivar-se, ou se tem condições para efectivar-se, ou se, pelo contrário, a escola é um subsistema do sistema educativo com o poder centralizado no conselho executivo. Esta segunda alternativa apresentou-se-nos fortemente plausível, dado que esta divisão de poderes poderá suscitar no corpo docente receios de perda de poder, conduzindo a um “fechamento da escola” a outros sectores interessados no processo educativo. Como afirma G. Morgan (1986: 190) “o poder é uma via para o poder”, o que vem reforçar a tese de que não será pacífico por parte dos professores a partilha de poderes por outros actores educativos, alguns deles exteriores à escola.

Assim, foram-nos surgindo questões como:

Que “políticas” define a AE para a escola?; Quem influencia essa definição?; A gestão segue as orientações da AE ou ultrapassa-as?; Que articulação existe entre a AE e o CE? Como é feita?; Que relações de poder existem entre estes dois órgãos?

que conduziu à formulação do problema que nos propomos investigar e que a seguir enunciamos:

A divisão de poderes prevista no modelo de administração escolar está a ser efectivamente concretizada, subordinando-se a gestão às orientações da Assembleia de Escola?

No sentido de inventariar algumas respostas para este problema, formulámos algumas hipóteses de trabalho que vamos procurar testar com a investigação empírica que vamos realizar. Assim, as nossas hipóteses são de que, na escola, a tomada de decisões é centralizada no órgão de gestão e nem sempre é articulada com as orientações da assembleia de escola, destacando-se o presidente do conselho executivo como o actor que tem mais bases de poder, tendo, por isso, maior capacidade de influenciar as decisões da assembleia de escola. Estas nossas hipóteses convergem para uma hipótese central que entende o conselho executivo como o verdadeiro órgão de “direcção” da escola.

Com o estudo que vamos realizar, pretendemos atingir os seguintes objectivos:

Objectivos gerais:

- Reflectir sobre as políticas educativas portuguesas desde 1986 até à actualidade;
- Compreender a relação entre as referidas políticas e o contexto sócio-político vigente;
- Desenvolver um quadro conceptual consentâneo com a temática em estudo;
- Construir um quadro empírico consentâneo com a temática, recorrendo às práticas e representações de diferentes actores educativos.

Objectivos específicos:

- Fazer uma análise do contexto social, político e legal nos seguintes períodos:
 - ☐ Da publicação da LBSE (1986) até à publicação do decreto-lei n.º 115-A/98, destacando, neste período, a lei de bases do sistema educativo, os trabalhos da CRSE, o decreto-lei nº43/89, de 3 de Fevereiro e o decreto-lei n.º 172/91, de 10 de Maio, sua implementação e avaliação;
 - ☐ Da publicação do decreto-lei n.º 115-A/98 até à actualidade;
- Conhecer diferentes concepções de autoridade e poder;
- Explorar os conceitos direcção/gestão, autonomia, liderança e tomada de decisão;
- Interrelacionar os poderes do CE com os da AE, enquadrando-os no contexto da administração central, regional e local;
- Analisar processos de tomada de decisão do CE.

Apesar de já termos feito uma breve descrição deste trabalho, vamos fazer uma breve apresentação do mesmo ao nível da sua organização.

O trabalho é constituído por três partes que, embora distintas, vamos procurar articular. Na 1ª parte vamos contemplar uma análise sócio-política do sistema educativo português desde a publicação da LBSE (1986) até à actualidade. Desta parte constam dois capítulos, sendo que no primeiro vamos dar ênfase às condições que conduziram ao processo de reforma e aos pilares que consideramos centrais no desenvolvimento desse processo reformista, nomeadamente a LBSE, os trabalhos desenvolvidos pela CRSE, o decreto-lei n.º 43/98 e o decreto-lei n.º 172/91. No segundo capítulo, vamos analisar as condições que levaram à publicação do decreto-lei n.º 115-A/98 e as potencialidades e/ou aspectos críticos do modelo consignado neste decreto-lei.

A 2ª parte do trabalho, também constituída por dois capítulos, destina-se a estudar os poderes na organização escolar. Assim, no capítulo 3 vamos olhar a escola tendo em conta dois modelos analíticos de referência - o burocrático-racional e o político - por considerarmos que a escola portuguesa apresenta muitos registos destes dois modelos e também por considerarmos que são os mais adequados à temática em investigação. À luz destes modelos vamos desenvolver um quadro conceptual de poder e autoridade seguindo autores de referência nesta temática, e procurar transpor esse quadro ao nível dos actores concretos, especialmente no que se refere aos elementos da assembleia de escola e do conselho executivo.

No 4º capítulo, vamos relacionar o poder e a autonomia da escola, abordando também o papel da assembleia de escola e do conselho executivo, pelas competências que lhe são atribuídas, na construção da autonomia da escola. Não podemos também deixar de fazer referência aos recém criados conselhos municipais de educação, embora estejam a iniciar a sua implementação, e ao papel que poderão vir a ter no reforço, ou não reforço, da autonomia dos estabelecimentos de ensino.

Na última parte do trabalho, vamos realizar um estudo ao nível de uma escola secundária com 3º ciclo procurando relacionar os poderes da assembleia de escola e do conselho executivo no caso concreto daquela escola. Vamos recolher dados recorrendo a diversas técnicas para atribuir mais validade, pelo menos internamente, à investigação e também para nos permitir testar com mais fiabilidade as hipóteses por nós formuladas e procurar apontar respostas para o problema que estamos a investigar.

Na parte final do trabalho, vamos procurar articular os três quadros construídos, tentando interpretar as conclusões do estudo empírico à luz dos quadros anteriores.

Ao longo desta investigação deparámos com algumas limitações. Uma das primeiras limitações foi o facto de legislação produzida por outro Ministério que não o da Educação - Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente - vir alterar, embora pontualmente, o decreto-lei n.º 115-A/98. De facto, numa fase bastante avançada da nossa investigação deixámos de ter como referência os conselhos locais de educação, que nunca tinham sido regulamentados e implementados, e passámos a ter em conta a regulamentação dos conselhos municipais de educação com a publicação do decreto-lei n.º 7/2003.

Outra das limitações que encontrámos residiu na impossibilidade de alargar o âmbito das nossas leituras, e no consequente aprofundamento sobre a temática, por limitações de tempo e também para evitar a dispersão do trabalho. Além disso, o facto de ao realizar esta investigação estar simultaneamente em exercício de funções, reflectiu-se nalguma indisponibilidade pontual para estar presente em determinadas situações na escola em investigação, o que teve consequências na recolha dos dados. Contudo, a minha actividade durante este período numa escola com características semelhantes à investigada também me permitiu estar atenta a alguns aspectos importantes que facilitaram a minha observação, a condução das entrevistas e a análise documental.

De realçar ainda, que só preparámos as entrevistas depois de termos as duas primeiras partes do trabalho praticamente concluídas visando uma maior sustentabilidade das mesmas na teoria e no quando legal desenvolvidos. Todavia, essa situação trouxe-nos alguns dissabores por só estarmos preparados para as entrevistas no início do ano lectivo 2003/2004, encontrando, por isso, dificuldades em agendar as mesmas por indisponibilidade dos nossos interlocutores. Como nesta fase também lutámos contra o tempo disponível, tivemos que abdicar da realização de algumas entrevistas que, com certeza, enriqueceriam a investigação.

Apesar dos aspectos menos positivos, a investigação revelou-se, do nosso ponto de vista, altamente enriquecedora e contribuiu para uma postura mais crítica e mais atenta no meu local de trabalho.

1ª Parte

A Reforma da Administração Escolar

O sistema educativo português sempre se caracterizou por um grande centralismo sendo a escola uma unidade orgânica desse sistema sem poder deliberativo no que concerne à definição de políticas específicas para a escola. O quadro normativo é, assim, extremamente vasto e regula todos os aspectos de forma precisa o que, de certa forma, tem conduzido à isomorfização das escolas. Inevitavelmente as escolas são fortemente sensíveis a todo este quadro legislativo, pelo que, nesta primeira parte, vamos proceder a uma análise sócio-política do contexto escolar. Vamos destacar os documentos legais que se revelaram pertinentes no processo de reforma da administração escolar iniciado em 1986. Pensamos que esta análise vai ser importante para percebermos as relações de poder existentes na escola e que abordaremos teoricamente na segunda parte e empiricamente na terceira.

Capítulo 1: Reformar a administração escolar em Portugal

Neste capítulo vamos destacar, pela importância que tiveram na determinação da reforma do sistema educativo português, a LBSE, os trabalhos desenvolvidos pela CRSE e o modelo de administração escolar consignado no decreto-lei n.º 172/91 que, apesar de nunca ter sido generalizado, constituiu um marco importante em termos dos princípios da administração escolar, nomeadamente no que concerne à participação de outros actores para além dos actores escolares.

Vamos procurar analisar as condições políticas que conduziram à publicação deste decreto-lei, destacando as condições que levaram à não aceitação da proposta apresentada pela CRSE. Procuraremos ainda reflectir sobre a experimentação e avaliação do modelo de administração escolar proposto por este decreto-lei, aspecto inédito em todos os modelos até agora implementados.

Propomo-nos ainda fazer a interrelação entre as propostas da CRSE e do Ministério da Educação em termos de implementação escolar e quais as potencialidades dessas propostas na construção da autonomia da escola.

1. A década de 80 e os movimentos reformistas da escola portuguesa

A organização e funcionamento do sistema educativo de qualquer país é directamente influenciado pelo regime político vigente. Segundo A. S. Fernandes (1999: 21), “nos países com tradição democrática de descentralização local, como é o caso dos países anglo-saxónicos e nórdicos, os municípios assumiram desde cedo responsabilidades, por iniciativa própria, na instrução popular”¹. Segundo o mesmo autor, “Nos países latinos, onde os regimes democráticos tiveram uma implementação mais tardia e mais conflitual, o Estado concentrou em si todas as funções de educação e ensino criando um sistema fortemente centralizado” (id., ibid.: 22).

Portugal, depois de um regime autoritário que durou décadas, onde se acentuaram os “desequilíbrios territoriais do desenvolvimento” (GASPAR, 1985: 150), viu-se confrontado, na década de 60, com o crescente aumento da população escolar, dado

¹ A. S. Fernandes (1999) refere que ainda hoje Portugal aposta nas disponibilidades da sociedade civil e não nos municípios para intervir mais nos órgãos ditos de direcção das escolas.

que, no entender de Ramirez e Boli (1987) e reinterpretado para a realidade portuguesa por S. Stoer e H. Araújo (1991: 209), “possivelmente a competitividade dos países semi-periféricos é melhorada através da escolaridade obrigatória, no sistema interestatal”².

O aumento da população escolar já vinha ocorrendo nos países ocidentais da Europa após a 2ª Guerra Mundial. No entender de J. A. Correia (2000b: 6) a educação e a democracia legitimaram o crescimento acelerado dos sistemas educativos desses países sem, no entanto, existir uma democratização da vida da escola. Em Portugal, este aumento da população escolar não foi acompanhado por uma preparação consistente e sistemática, em termos pedagógicos, “das escolas e dos professores para a heterogeneidade social, cultural e linguística dos público” (BETTENCOURT, 1999: 28), mantendo-se a uniformidade curricular e pedagógica (FORMOSINHO, 1992: 24), o que se agravou na sequência das descolonizações que contribuíram fortemente para o aumento da população escolar e também para o aumento da população activa, tendo inflacionado o desemprego e o subemprego (EISFELD, 1985: 84) e exportado para a escola problemas de natureza social e de integração. A par desta diversificação escolar nos anos 60 e 70, a nível mundial regista-se um “crescimento económico e de pleno emprego, [onde] as finalidades do ensino [se] tornavam [...] cada vez mais ambiciosas, [e] os efectivos escolares aumentavam rapidamente” (OCDE, 1989: 13). Este crescimento económico e a expansão capitalista ocorre em toda a Europa a partir de 1945. Também em Portugal, a política educativa orientava-se para os fins económicos e o Estado dominava a sociedade não pela educação mas pelo seu aparelho repressivo que se tornava cada vez mais poderoso (STOER, 1986: 69). Esta nova realidade escolar passou a coexistir com o conformismo que caracterizou a escola portuguesa no período ditatorial, o que inevitavelmente se tornou gerador de tensões entre a diversidade de interesses do novo público (proveniente de classes mais desfavorecidas, das colónias, ...) escolar e o interesse uniformizador do Estado.

Esta tradição arraigada de “*jacobinismo* centralizador” (ANTUNES, 1977: 78), foi interrompida com a ocorrência do 25 de Abril de 74 que proporcionou condições

² A procura da educação decorria do desenvolvimento económico, tecnológico e científico mas também pela procura, por parte da população, de melhores condições de vida e de promoção social (FONSECA, 1981: 119). A educação passou a ser considerada de modo diferente porque, segundo S. R. Stoer (1986: 237), “mais educação seria igual a mais produtividade e mais produtividade seria igual a uma melhor posição social”.

para que as instituições, especialmente as escolas, assumissem, no período pós-revolucionário, a liderança e o poder nas tomadas de decisão. Segundo S. R. Stoer (1986: 63) “ao contrário do que podia pensar-se o ensino, durante um certo período, liderou o processo revolucionário, em vez de o ter meramente acompanhado”, acrescentando ainda que “a iniciativa ao nível da população escolar, comandou os acontecimentos” (ib., *ibid.*: 127). Apesar de neste período não existir um único diploma de descentralização, o poder deslocou-se do centro para a periferia, resultante da imposição da periferia e não da iniciativa do poder político (LIMA, 1999a: 62). Esta deslocação do poder ocorreu sem oposição dos serviços centrais, tendo possibilitado, no entanto, segundo B. S. Santos (1984: 22 in LIMA, 1999a: 63), que “as estruturas, as práticas e as ideologias administrativas tradicionais” se mantivessem “quase intactas” apesar de suspenso o seu funcionamento normal, acrescentando ainda que o colapso do regime não implicou o “colapso generalizado do Estado”.

L. Lima (1998a: 31) afirma relativamente a este período que “A [...] deslocação [do poder ocorre] [...] de facto por imposição das bases do sistema escolar que se apropriam de poderes de decisão, exercem uma autonomia não concedida, mas antes reclamada e ensaiada na prática, implantam processos de democracia directa”, denominando o autor esta fase como sendo a “primeira edição da gestão democrática” (*id.*, *ibid.*). Segundo este mesmo autor “A primeira edição da gestão democrática, é autogestionária, é uma edição de autonomia, é uma edição de deslocação do poder do Ministério para as Escolas” (LIMA, 2002: 15). Esta deslocação do poder para as escolas e as tomadas de decisão colectivas politizaram a escola o que, para F. Sanches “foi um dos aspectos mais relevantes do processo revolucionário” (SANCHES *et al*, 2002: 107).

Perante esta deslocação de poder, o Estado não tem senão que corresponder às exigências das escolas, fazendo recurso de uma legislação retrospectiva das realidades vividas (como por exemplo o 1º decreto da gestão - decreto-lei nº221/74, de 27 de Maio³).

Para R. Gomes (1999: 140), a crise revolucionária teve reflexos inevitáveis nas escolas, afirmando que

“Pela primeira vez o Estado confronta-se com movimentos sociais que visam uma nova relação do sistema educativo com a sociedade. A 2ª metade da década de 70 está marcada pela promulgação de legislação semelhante à que

³ Mas que rapidamente foi alterado pelo decreto-lei n.º 735-A/74, o qual, para L. Lima (2002: 17), foi o “anúncio do primeiro golpe de morte na autonomia das escolas e na autogestão pedagógica”.

vigora nos países centrais da Europa, como é o caso da unificação do ensino secundário, e mesmo pela instauração de modelos mais avançados no plano da gestão escolar.”

mas acrescenta que “o Estado continuou a tolerar e mesmo a promover a violação dos direitos à educação das classes populares”.

Este período de movimentação social e a “tremenda expansão e renovação das instituições da sociedade civil” (STOER, 1986: 60) conduziram à descompressão social, o que apresentava perspectivas promissoras a médio e longo prazos mas, na altura, agravou a ruptura da administração (FONSECA, 1981: 119). Esta conjuntura levou a que a relação Estado - Instituições - Sociedade Civil se tornasse altamente ambígua⁴ e sujeita a múltiplas forças de pressão em sentido inverso ao anteriormente verificado.

Segundo B. S. Santos (1998: 81),

“Este vasto movimento de contestação social foi expressão de (e aprofundou) uma grave crise de legitimação do Estado capitalista à qual este respondeu, invariavelmente, com o aumento das despesas públicas, com nova legislação social, com a criação de novas estruturas burocráticas, enfim, com a expansão da máquina do Estado”,

embora desde o primeiro momento após o 25 de Abril estivessem inscritas no processo de transformações a efectuar o desenvolvimento regional e, implicitamente, a necessidade de descentralizar (GASPAR, 1985: 150). A este propósito, F. Antunes (1998: 84) refere que

“A história [...] é menosprezada [...] amalgamada sob uma imagem de imobilismo e promessas não cumpridas em que avulta um quase silêncio em relação ao período após o 25 de Abril de 1974. Revelando apenas as mudanças relativas ao regime político [...], todo o processo social vivido é apagado como insignificante [...] ou encarado como um erro e um retrocesso a acrescentar a tantos outros que produziram o ‘atraso’ do país”.

A perda de poder do Estado no pós 25 de Abril, que não ocorreu de um processo de descentralização mas de uma apropriação dos poderes de decisão pelos actores das diferentes instituições, conduziu à ruptura da administração, a qual também foi consequência do alargamento da intervenção da administração pública na actividade económica e social. Neste contexto de ausência de autoridade estatal, o próprio Estado,

⁴ J. A. Correia (2000b: 28) ao estudar as ideologias educativas nos 25 anos após o 25 de Abril, identifica quatro períodos onde se registam ideologias distintas, caracterizando o período 1974-76 como sendo um período democratizante, onde predomina o modelo político nas relações com a sociedade e se valoriza o princípio da comunidade.

para superar a crise da administração, tenta recentralizar o poder⁵ tomando medidas, mesmo num período de instabilidade governamental, no que concerne à aplicação das atribuições da administração local⁶ e à concessão de poderes políticos e legislativos às regiões autónomas (SOUSA, 1987: 5), o que resultou na sequência da aprovação da Constituição da República Portuguesa em 1976⁷. Além disso, a crise económico-financeira nacional e internacional, agudizada, porventura, em Portugal pelos acontecimentos de 1974, bem como da nova posição de Portugal no Mundo decorrente do processo de descolonização, da ampla abertura ao leque de relações internacionais proporcionada pela instauração de um regime democrático, e a futura adesão de Portugal à CEE (FONSECA, 1981: 119), fizeram sentir a necessidade de fazer uma reforma no sistema educativo português⁸, o que já vinha ocorrendo nos outros países europeus. Todavia, durante alguns anos após o 25 de Abril registou-se instabilidade governativa

⁵ Entrando no período (1976-80) que J. A. Correia (2000b: 28) caracterizou como tendo, predominantemente, uma ideologia democrática onde se registou um modo de definição jurídico, prevalecendo ainda o princípio do Estado (recentralização do poder que tinha sido apropriado pela comunidade).

⁶ M. R. de Sousa (1987: 6) afirma que o “Poder local representa um dos factores mais relevantes da 3ª República”.

⁷ M. R. de Sousa (1987: 7) afirma que “existe uma primazia absorvente dos órgãos e serviços centrais sobre os órgãos e serviços locais”, adiantando ainda que “Um sinal desta orientação [...] foi durante anos a aversão generalizada à regionalização do continente prevista na Lei Fundamental desde 1976 e nunca implantada”. Segundo J. Formosinho e J. Machado (2000b: 93-94), a “regionalização da administração do território [e também do ensino] tem esbarrado sempre com fortes resistências que, sendo também as do eleitorado, atravessam aparelhos partidários e organizações sindicais de professores e contam com a aceitação pelos professores do *statu quo* como fazendo parte da ordem normal das coisas”. Como diz J. Gaspar (1985: 150-151) “as questões da descentralização e da regionalização aparecem mais como panaceias ou instrumentos manuseados pelo Governo central ou por forças político-partidárias, que no entanto esbarram contra os interesses de há muito criados à sombra do aparelho administrativo, [...] [onde na] expressão territorial assumem grande importância os distritos, em cujas capitais se localizam vários interesses políticos e sociais: desde os órgãos periféricos da administração central, até vários serviços e profissões liberais, passando pela organização de base territorial da maior parte dos principais partidos”. O mesmo autor afirma que o facto do aparelho administrativo central ser a um tempo propagador das reformas descentralizadoras e noutro o travão das mesmas não é contraditório, pois, provavelmente, estes movimentos fazem parte de uma “estratégia, assumida ou não, mas coerente, de manter o mais possível o *statu quo* no aparelho do Estado e em particular na Administração Pública” (GASPAR, 1985: 151).

⁸ S. R. Stoer e H. Araújo (1991: 225) afirmam que a recessão internacional e a crise do capitalismo tem como consequência a procura de trabalhadores com habilitações mais generalizadas, passando a educação, e no entender de S. R. Stoer (1982: 18-19 in STOER e ARAÚJO, 1991: 225-226), a ser vista como responsável pela preparação dos alunos para o mercado de trabalho, satisfazendo, por essa via, as necessidades da indústria, considerando que os objectivos da educação se estavam a alienar às necessidades da indústria. Todavia, não foi só a nível da educação que se tomaram medidas para democratizar o sistema de ensino. B. S. Santos (1998: 219) refere que “Globalmente pode dizer-se que a partir de 1976 as políticas de regulação social do Estado visavam criar as condições políticas, sociais, económicas de um pacto social que tornasse possível uma forma política do tipo Estado Providência, mas sujeita a limitações estruturais da posição semiperiférica da sociedade e da economia”.

derivada da sucessiva mudança de governos (em 1978, por exemplo, existiram três governos presididos por Mário Soares, Nobre da Costa e Fernando Mota Pinto), e somente em 1983 toma posse um governo que vai ter a duração de cerca de três anos passando então a existir condições para se pensar numa verdadeira reforma educativa.

Além disso, a necessidade desta reforma tornava-se cada vez mais explícita quando alguns relatórios internacionais referiam o *decalage* entre o sistema educativo e o sistema económico. Por exemplo o relatório da OCDE, publicado em Portugal em 1989, referia que

“Mesmo num período de grande desemprego continuam a faltar categorias de pessoal qualificado [...]. [...] existem numerosas categorias de pessoal, incluindo o pessoal de direcção, cujo nível de formação e de qualificação não está adaptado às novas tarefas que são chamados a desempenhar” (OCDE, 1989: 59).

Mais adiante refere que

“Neste relatório, parte-se da ideia fundamental que o ensino deve, simultaneamente, adaptar-se à evolução da situação económica e social e desempenhar nela, plenamente, o seu papel. Mas insiste-se também, muitas vezes, na necessidade de proteger a escola das flutuações da moda e de defender a sua missão a longo prazo apesar das necessidades a curto prazo” (OCDE, 1989: 53).

Ora, um relatório da OCDE com mensagens deste teor, conjugadas com as condições de atraso significativo que se verificavam no caso de Portugal, obrigou a tomar medidas reformistas que convergissem para as recomendações emanadas da OCDE e, consequentemente, para o desenvolvimento do país.

O primeiro passo para reformar o sistema educativo português ocorreu mesmo antes da publicação deste relatório da OCDE e teve início em 1986, depois do sistema político português já ter encontrado alguma estabilidade. O Governo propôs-se levar a cabo um processo global de reforma do sistema educativo, iniciando-o com a nomeação da CRSE⁹. Nesta altura, e segundo alguns sectores partidários, a pressão para reformar o sistema educativo não era muito evidente e acentuada, considerando que esta decisão se revestiu, de alguma forma, de uma posição voluntarista¹⁰ por parte do Governo.

⁹ Mais adiante abordaremos mais em pormenor a criação desta comissão bem como o trabalho por ela desenvolvido.

¹⁰ Os sectores que defendiam esta posição argumentavam que a Resolução da Assembleia da República nº 22/85, de 18 de Setembro, que contempla a adesão de Portugal à CEE não tem qualquer referência importante que sugira o sentido das mudanças que as políticas educativas deveriam seguir. Também A.

Para L. Lima (1998a: 41),

“o governo integra-se assim no ciclo de reformas educativas despoletadas em muitos países na década de oitenta¹¹ e apela a princípios muito genéricos muito em voga em certos países da Europa e da América do Norte - descentralização, modernização, valorização dos recursos humanos, qualidade da educação”.

Os ideais de descentralização, autonomia e participação nas decisões passaram a assumir muito protagonismo, tendo sido importados dos sectores empresariais e produtivos com objectivos de desburocratizar, racionalizar, aumentar a eficácia e a eficiência, a produtividade e a qualidade. Estes conceitos de otimizar a escola e “de qualidade acompanham a ideia de empresarialização da escola enquanto *one best way* para a concretização de opções políticas e sociais que são apresentadas como determinismos à escala europeia e mundial” (GOMES, 1999: 147). Também C. Estêvão (2001: 160), seguindo o pensamento de outros autores, nomeadamente J. A. Correia, refere que “uma das tendências na educação, a partir sobretudo da década de 80, tem precisamente a ver com a ideologia da modernização, que procura valorizar o modelo empresarial como eixo de referência privilegiado na regulação da educação”.

Esta nova ideologia introduzida no sistema educativo parece ter surgido, no entender de M. Sarmiento e F. Ferreira (1995a: 354), por influência neoliberal¹² a qual

Afonso (2002a: 35) refere que “o discurso da reforma e o seu apelo à modernização, mesmo quando feitos em relação a supostas exigências decorrentes da entrada de Portugal na então Comunidade Económica Europeia, antecipam esta mesma entrada e, deste ponto de vista, não nos parece que indiciem, pelo menos antes de Janeiro de 1986, pressões externas propriamente ditas, daí advindas”. Porém, este mesmo autor refere que, embora o lançamento da reforma parecesse “um recurso potencialmente eficaz para legitimar uma importante decisão política de um governo [...] com apoio partidário minoritário”, admite a “hipótese contrária [...] de a reforma ter surgido não como uma decisão voluntarista do governo mas [...] por pressões de factores externos que se faziam sentir em sectores específicos da sociedade portuguesa” (id., ibid.). Dada esta indefinição dos pressupostos do início do processo da reforma do sistema educativo, o autor refere que a reforma “surge e desenvolve-se como um projecto político extremamente ambíguo” (id., ibid.: 34). Contudo, e seguindo A. Afonso (2002a: 36), as pressões europeias não deveriam ser bastante incisivas pois mais tarde, em 1992, o Tratado de Maastricht admite a diversidade de políticas no que concerne à educação. Contudo, quer tenham existido reais pressões externas quer estas tenham sido usadas somente nos discursos para legitimar medidas, a adesão de Portugal à CEE não deixou de constituir, segundo R. Petrella (1990 in TEODORO, 1995: 49), um “*motor exógeno* do desenvolvimento do País”.

¹¹ P. O. da Cunha (1989: 15) considera que a reforma, iniciada com a LBSE, preparada tecnicamente pela CRSE e impulsionada pelo Ministro da Educação - Roberto Carneiro, constituiu um passo em frente no caminho iniciado pelas grandes reformas dos anos 70. Considera que este avanço se deve, apesar de vários retrocessos e hesitações, ao esforço desenvolvido ao longo de três eixos que caracterizavam o atraso educativo de Portugal: o da qualidade e modernização, o da expansão de ensino e o da desestatização do sistema educativo.

¹² A sociedade portuguesa começa a ter os traços comuns às sociedades capitalistas que, segundo B. S. Santos (1998: 145), são: “o reforço do autoritarismo do Estado, que se procura compatibilizar com o

despoletou uma tendência de mercado no sector educativo, pelo que estavam criadas as condições para a escola assumir o papel central e potenciar a retirada do Estado.

Muitos autores afirmam sem reservas que as reformas dos anos 80 (e também as de 90) foram claramente um período de recessão para os movimentos sociais e progressistas na educação e na política educativa, imperando “uma agenda política global de direita, cujos inícios corresponderam [internacionalmente] às administrações Reagan-Tatcher nos EUA e Reino Unido” (BENTO, 2000: 60).

Também em Portugal, nos anos 80,

“o apelo à modernização constitui[u] [...] um elemento de legitimação do discurso educativo dominante [...] [mas também] o chavão que se avança para realçar a necessidade de estreitar as relações entre a escola e a vida activa sem que haja necessidade de se explicitar o que se entende por vida activa ou a natureza das relações em causa” (CORREIA, STOLEROFF e STOER, 1993: 27).

Segundo os mesmos autores “Tudo parecia indicar a existência [...] de [um] consenso social em torno do reestabelecimento do binómio escola/vida activa que mais não era do que a subordinação das práticas educativas às chamadas ‘realidades’ do mundo do trabalho” (id., ibid.: 27-28).

A modernização surge nesta década pela imponência dos valores económicos nacionais e internacionais, como um desafio a que ninguém se pode furtar mas também como um desejo “de libertação de um atraso secular finalmente possível realizar” (id., ibid.: 32-33), associando assim o discurso da modernização ao da mudança o que, de forma eficaz, reduzia ou ocultava a conflitualidade de interesses e servia, desse modo, de instrumento de hegemonização do discurso e de coesão social (id., ibid.: 33-35)¹³. Assim, os interesses particulares do mercado como que passaram a interesses universais, passando o discurso da modernização a ser um mito e a ser “a palavra de ordem comum aos

exercício da democracia, se bem que limitado”; “um discurso político neoliberal, que visa desvincular o Estado das tarefas de reprodução social, mas que, ao mesmo tempo, não impede que o Estado se expanda nas áreas que directamente favorecem o relançamento da acumulação” e “a recomposição da classe operária com o objectivo de tornar mais flexível a relação salarial”.

¹³ T. Popkewitz e M. Pereyra (1992: 11) consideram que as “reformas têm concedido uma atenção particular à modernização das economias e à produção de um consenso cultural através do ensino”, e acrescentam que “Portugal e Espanha, após muitos anos de regime totalitário, iniciaram reformas com vista a desenvolver uma sociedade mais avançada, na qual a política de formação de professores deve fomentar as tradições democráticas” (id., ibid.: 24).

proponentes de vários projectos de reforma dos sistemas educativos e de relançamento e reestruturação do sistema de formação profissional” (id., ibid.: 32).

As reformas implementadas em Portugal parece terem proporcionado condições para que algumas fronteiras entre a educação e a formação fossem permeáveis, senão abolidas, (id., ibid.: 44), passando a existir instituições exteriores ao sistema educativo que chamaram a si essas duas funções como IEFP, AIP, CIP e as escolas profissionais (id., ibid.). Para J. A. Correia, A. D. Stoleroff e S. R. Stoer (1993: 25)

“o início da década de 80 é marcado em Portugal por mudanças importantes quer no sentido da política educativa quer na natureza dos discursos através dos quais ela se procura legitimar, quer ainda na estruturação dos espaços sócio-políticos onde se define essa política”.

Para estes autores

“o estreitamento das relações explícitas entre o sistema produtivo e o sistema educativo e a consequente interferência crescente das instituições ‘exteriores’ a este último nas decisões tomadas no seu seio são duas das tendências mais características das mudanças produzidas no campo educativo na década de 80” (id., ibid.)

Apesar de R. Eisfeld (1985: 79) referir que a divisa em Abril de 1974 era «Descolonizar - Democratizar - Desenvolver» e nos anos 80 era «Libertação - Democracia - Socialismo», entendemos que se deveria acrescentar «Modernizar». Como dizem L. Lima e A. Afonso (2002: 8), de 1985 a 1995 foram “propostas várias políticas de modernização do sistema educativo”, consequência das “grandes mudanças políticas, económicas e culturais” dessas décadas (id.; ibid.: 7). Todavia, L. Lima (1994: 124) refere que

“o discurso da democratização não é completamente afastado mas antes reconvertido e subordinado à ideologia da modernização, e com ela compatibilizado”, parecendo evidenciar uma importância secundária à democratização da educação pelo facto de esta já ser uma “aquisição plena e um objectivo alcançado” (id., ibid.).

Desta forma a administração pública, e em particular a educação com os programas de reforma apresentados, passa a ter como referenciais os modelos da iniciativa privada, adoptando modelos de gestão racional dirigidos a clientes e consumidores do sistema educativo (id., ibid.: 123)¹⁴. A este propósito, A. Teodoro (1992: 18) afirma que

¹⁴ J. Formosinho e J. Ferreira (2000: 75) referem que também J. A. Correia, A. D. Stoleroff e R. S. Stoer (1992) e Lima (1994) consideram que a partir desta década, mais propriamente a partir de 1986, “as políticas

“Em Portugal [...] o liberalismo mostra-se incapaz de produzir verdadeiras mudanças no sistema educativo, até porque reserva à educação [...] o papel de adaptação às transformações resultantes das rápidas mutações tecnológicas e da elevação do nível das forças produtivas”.

Por seu lado, A. Nóvoa (1991: 51) refere que as reformas da década de 80 da maioria dos países desenvolvidos apresentam

“orientações reformadoras [que] prolongam a tendência dos anos 60 em favor das ciências, da matemática e da tecnologia, no quadro de uma maior coerência e estandarização dos conteúdos e de uma melhoria significativa dos resultados¹⁵. O desejo de contribuir para a redução das ‘desigualdades sociais’ transforma-se agora na vontade de assegurar uma maior ‘eficácia social’ dos sistemas educativos”.

O mesmo autor refere que

“As Reformas actuais [...] combinam vários elementos por vezes contraditórios: a descentralização, o apelo à participação, a instauração de novos dispositivos de acompanhamento, a autonomia das escolas, a intervenção das comunidades locais, a necessidade de avaliações, etc.”

e acrescenta, seguindo o pensamento de T. Popkewitz (1987), que este autor “sustenta que estas tendências conduzem a um reforço do poder estatal, ainda que numa lógica de supervisão e controlo, e não necessariamente numa lógica burocrático-administrativa” (id., ibid.: 52). Como refere R. Gomes (1999: 145), “são exemplos desta contradição as sucessivas tentativas de desconcentração e de descentralização do sistema educativo nos últimos vinte anos”¹⁶.

A. Afonso (2002a: 45-59) considera que a reforma educativa portuguesa contempla dois eixos em permanente tensão. Por um lado, por seguir uma orientação do *Estado - Providência* no sentido da expansão do Estado, da democratização e alargamento da igualdade de oportunidades no acesso à educação. Por outro, segue uma orientação neoliberal onde ensaia a redução do Estado e abre o campo educativo à iniciativa privada,

educativas evidenciaram [...] um deslocamento da esfera da democratização para o universo da modernização, (re)actualizando as perspectivas liberais na educação”.

¹⁵ As reformas deste período foram no sentido da racionalização do trabalho da escola ao valorizar as tecnologias educativas. Mas se essa opção foi para responder à crise da educação então vivida elas não tiveram sucesso porque a crise perdurou, tendo em conta a continuação dos relatórios críticos sobre o sistema educativo, o que levou a que no final da década de 80 tenha surgido, de um modo geral, uma nova vaga reformadora que valorizava a escola enquanto organização (SARMENTO, 1993: 38-39).

¹⁶ Este autor refere que atravessaram esta contradição as medidas que visam autonomizar as escolas e os modelos de gestão assentes numa lógica gerencial neo-taylorista, a controvérsia política entre centralização e descentralização, bem como a controvérsia científica entre autonomia e novos modelos de controlo social (GOMES, 1999: 145).

factores que no entender de P. T. Bento (2000: 64) afastam a reforma portuguesa de reformas análogas dos países do centro da Europa onde a nova direita era preponderante. De facto, a especificidade da reforma portuguesa advinda, em parte, e seguindo L. Lima (1994: 124), do “tipo de ruptura com o discurso de democratização, fortemente enraizado na política educativa desde 1974 [...] e a tentativa de articular aquele discurso com a ideologia da modernização”, levou a que a *revolução semântica* que marcou a segunda metade da década de 80 e a de 90 no campo educativo, segundo J. A. Correia (2000a: 26), “resultante da emergência de novas representações da educação, [e] de novas formas de a justificar como bem comum”¹⁷.

Como após o 25 de Abril Portugal se desenvolveu um regime político e económico “fortemente apoiado pelo ocidente e para ele orientado” (PIMLOTT, 1977 in EISFELD, 1985: 82), a influência europeia levou a que o sector económico, como já referimos, passasse a interferir e a determinar as prioridades do conhecimento científico e tecnológico¹⁸, implicando, segundo J. A. Correia (2000b: 13), que a promoção do binómio educação/democracia fosse substituído pelo binómio educação/modernização do tecido produtivo.

Neste sentido, e seguindo o pensamento de J. A. Correia (2000a: 39), o paradigma dominante a partir da década de 80 centrava-se no mercado¹⁹, no actor e nas suas estratégias, bem como na racionalidade estratégica que visava a articulação entre meios e fins de modo a construir um Portugal desenvolvido. Assim, o Primeiro Ministro Cavaco Silva (1991: 33 in ANTUNES, 1998: 86) justifica a reforma do sistema educativo

¹⁷ F. Antunes (1998: 90), seguindo autores como E. Lopes e outros, refere que os ‘imperativos’, ‘desafios’ e ‘condições’ da modernização são definidos internacionalmente e determinados pelo funcionamento da esfera económica, restando para ponderação pelos cidadãos ou grupos de interesse nacionais a opção nacional de corresponder e aceitar essas metas, adaptando-as às ‘linhas de possibilidade’.

¹⁸ O próprio Secretário de Estado, P. O. da Cunha (1989: 19), referiu que o que caracterizou o ano de 1988 “foi sobretudo a participação dos agentes económicos e sociais no desenvolvimento do sistema de ensino”, situação esta que já tinha ocorrido anteriormente, em 1977. De salientar que no relatório do Banco Mundial de 1978 (in STOER, 1986: 235) são referidas as grandes transformações sociais e económicas que estavam a ocorrer em Portugal e que, por isso, era “ ‘necessário preparar melhor aqueles que estão para entrar no mercado de trabalho’ ”. A intervenção do Banco Mundial e outras organizações internacionais, imprescindível ao processo de normalização português dada a escassez dos recursos humanos e financeiros, era cedida de boa vontade, segundo S. R. Stoer (1986: 68), pois “tinham tido influência na reestruturação e realinhamento do sistema educativo durante os anos 60 e inícios de 70”. Tendo em conta esta análise S. R. Stoer (1986: 246) considera “que a intervenção do Banco Mundial na educação portuguesa foi mais ideológica que instrumental”.

¹⁹ Tendo o autor identificado a ideologia dominante da década de 80 a da modernização, e onde prevalecia o modo económico e o princípio da empresa (CORREIA, 2000b: 28).

como sendo uma “ ‘imposição do processo de modernização’ ”. F. Antunes (1998: 101) considera que desde o momento que se tornaram “preponderantes as preocupações em torno da modernização e crescimento económico, reforçadas pela perspectiva de integração de Portugal na CEE e, posteriormente no mercado único europeu” se passa a correr riscos de as reformuladas ‘realidades portuguesas’, para responder ao desafio europeu, “possam ser sacrificadas e manipuladas em função de interesses (económicos e políticos) que ignoram essas mesmas realidades”.

Segundo E. Lopes e outros (1989: 270-280 in ANTUNES, 1998: 86), o Estado deveria assegurar a preparação técnica e também a formação política e ideológica²⁰ que possibilitasse a emergência de comportamentos orientados para outros referenciais, que convergissem para novas concepções de vida, de atitudes e comportamentos, enfatizando a qualificação dos recursos humanos²¹, promovendo, por esse motivo, a *diversificação da educação*²². Esta *diversificação da educação* não pretendia responder de forma directa aos problemas da escola de massas mas aos problemas e necessidades do sistema económico. A este propósito, F. Antunes (1998: 107), tendo como referência S. R. Stoer, refere que

“a secundarização do processo de construção da escola de massas, face a pressões sociais relacionadas com a ‘preparação para o trabalho’ e com a ‘resposta às necessidades da modernização’ interpretadas e traduzidas em termos de ‘qualificação’ e ‘formação para o desempenho de uma profissão’, terá configurado um processo de desenvolvimento do sistema educativo, ao longo dos anos oitenta, que terá aprofundado o ‘fosso’ entre a escola e ‘as realidades portuguesas’.

Isto, porque representou uma ruptura com a dinâmica iniciada nos anos setenta, após a revolução de 25 de Abril de 1974, que interpretando as ‘realidades portuguesas’ como estruturadas em torno dos problemas das desigualdades sociais, visava aproximar e responsabilizar a escola face àquelas realidades através do fornecimento de educação que desafiasse (e não reproduzisse) a estratificação social”.

A reforma portuguesa que, tendo em conta as palavras do Ministro da Educação - Roberto Carneiro, já habitava no “imaginário colectivo português desde o final

²⁰ Roberto Carneiro, Ministro da Educação, referia que os “Gastos na educação não são despesas de consumo mas de investimento” (CARNEIRO, 1987: 4 in ANTUNES, 1998: 86).

²¹ Segundo R. Gomes (1999: 136) “Por virtude da intervenção crescente da OCDE a valorização do «capital humano» passa a ser a lógica dominante das reformas. O discurso liberal meritocrático começa a fazer o seu caminho na educação, procurando [...] legitimar-se uma retórica humanística e de justiça social”.

²² Esta *diversificação da educação* pretendia, segundo F. Antunes (1998: 88), “responder às ‘novas exigências’ do sistema económico e produtivo, que caracteriza[ra]m muitas das reformas levadas a cabo nos países do centro europeu, ao longo dos anos 80, e dos debates em curso nesses países e em instâncias internacionais como a OCDE e organismos da Comunidade Europeia”.

do século XVIII” (CARNEIRO, entrevista à TSF em 22/9/90 in NÓVOA, 1991: 53), o que de alguma forma ia de encontro ao que alguns autores consideravam relativamente ao fraco progresso cultural desde 1974²³. Porém, o movimento reformista da escola, por ocorrer muito depois do 25 de Abril, não aproveitou a mobilização social gerada após a mudança de regime²⁴, passando a adoptar estratégias caracterizadas pelo “centralismo da decisão” (BENAVENTE, 1992: 49)²⁵.

Durante a realização e apresentação dos trabalhos da CRSE, bem como durante a discussão da LBSE, houve iniciativas que apelaram à participação da sociedade científica e da sociedade em geral, que oportunamente abordaremos mais em pormenor, não obstante os actores escolares se terem gradualmente desmobilizado, especialmente os professores pois, paradoxalmente, era-lhes concedido o papel de agentes privilegiados da reforma mas só chamados a participar na fase da execução quando já havia pouco a decidir (GOMES, 1999: 149-151). A. Nóvoa (1992: 83) reforça esta ideia ao afirmar

“que os professores, enquanto corpo profissional, têm tido uma participação reduzida na reforma do sistema educativo português; os ‘grupos políticos’ e os ‘experts pedagógicos’ têm liderado este movimento acentuando o fosso que separa os actores dos decisores”.

Apesar de se pretender que a acção política da escola, segundo J. Formosinho e J. Machado (2000c: 129), “seja perspectivada [...] a partir de dentro, onde emergem conflitos de interesses, se estabelecem compromissos e se constróem consensos”, assumindo a escola como *arena política*, o que na realidade acontece é que o *locus* decisional não se encontra na escola, pondo, muitas vezes, em risco o sucesso das reformas pela ausência de adesão dos professores. Além disso, a reforma portuguesa proposta pelo Ministério no que concerne à administração das escolas também incitou as comunidades locais a participar na gestão, financiamento e decisão dos projectos educativos mas, eventualmente, para benefício do próprio sistema. De facto, pretendia-se

²³ M. Antunes (1997: 37) refere que “Foi a democracia cultural [...] a que menos progresso contou, desde o 25 de Abril”.

²⁴ B. S. Santos (1998: 257) refere que “a década de oitenta, ao contrário das duas décadas anteriores, não é uma década de forte mobilização social contestatária”.

²⁵ Sobre esta temática J. Formosinho (1984: 101) refere que “O sistema português de administração pública tem sido fortemente centralizado”, acrescentado que a classe política tem resistido a encetar um processo de regionalização para que não lhes seja diminuído o poder, reforçando esta ideia com o facto de “nem sequer um projecto de desconcentração sequente e coordenado” ter sido iniciado.

que a educação fosse gerida com os mesmos modelos e princípios das organizações que operam no mercado, por ser impossível cortar nos orçamentos pelas altas expectativas criadas, mas também pelos pressupostos modernizadores da reforma (GOMES, 1999: 149-151). Também a participação da comunidade, nomeadamente no que concerne à administração escolar e, especificamente, no que concerne à definição/aprovação de um plano estratégico, torna-a legalmente responsável pelo sucesso ou pelo eventual fracasso desse plano (DALE e ROBERTSON, 2000: 139), libertando assim o Estado de responsabilidades dos eventuais incumprimentos do sistema educativo. Nesta conjuntura, e dado que o papel do Estado em relação ao sistema educativo é cada vez mais difícil devido à expansão do próprio sistema e à crescente complexidade dos problemas sócio-educativos, o próprio Estado, na perspectiva de J. Formosinho e F. Ferreira (2000: 81), tem actualizado e legitimado o seu posicionamento no sistema “abandonando a [...] tradicional característica de Estado reformador e assumindo-se como Estado regulador”. Contudo, a alteração de posicionamento do Estado tem sido muito ténue, pois, apesar de haver um reforço do papel regulador, o papel de reformador continua ainda muito preponderante, apesar de nos discursos se tentar imputar mais esse papel às próprias escolas. Além disso, legalmente a envolvimento da escola na reforma da administração escolar só se iniciou no final da década de 90 com a implementação de um modelo que pretensamente envolvia a comunidade²⁶.

No que concerne à administração escolar, cuja reforma abordaremos oportunamente, pode-se adiantar que a partir da segunda metade da década de 80 e toda a de 90 (despoletado com os trabalhos da CRSE e seguindo com os decretos-lei n.º 172/91 e n.º 115-A/98) “a temática da administração das escolas foi objecto de amplo debate e reflexão” (FORMOSINHO, 2000: 147), registando-se, segundo A. Nóvoa (1992: 84), “algumas tendências no sentido da descentralização do ensino”, contrariando a histórica excessiva centralização e uniformização, tendo levado alguns responsáveis como Pedro d’Orey da Cunha, Secretário de Estado da Reforma Educativa, a referir concretamente que

²⁶Nos anos 90, segundo J. A. Correia (2000b: 28), a ideologia dominante é a da inclusão, destacando-se o modo organizacional na abordagem dos assuntos e o princípio do mercado. Salientamos neste momento que, ao longo dos períodos identificados por J. A. Correia e por nós já referenciados, vai diminuindo a intervenção substantiva da sociedade civil ao nível da tomada de decisão no que se refere à educação, considerando o autor que no 1º período intervêm actores escolares e não escolares, no 2º é o Estado e representantes do mundo escolar, no 3º o mundo empresarial e técnicos da educação, e no último os gestores de problemas sociais, os gestores escolares e os cientistas da educação (id., *ibid.*).

“o ano de 1988 talvez tenha sido o ano em que Portugal mais esforços fez para se deslocar do sistema burocrático para o ideal comunitário” (CUNHA, 1989: 20). Sobre este período, J. Barroso (2000d: 83) refere que

“a partir dos finais da década de 80, observa-se uma alteração da política educativa com o desenvolvimento de uma retórica e de algumas medidas legislativas para a descentralização territorial da administração, o reforço da autonomia das escolas e uma alteração das estruturas e processos de gestão, privilegiando a direcção unipessoal, a participação dos pais e a qualificação dos gestores”.

Porém, a nosso ver, as tendências de transferência de poderes eram mais direccionadas para a desconcentração de competências para as DRE's e escolas, pois as escolas continuam a não ter autonomia que “lhes permita pôr em acção práticas pedagógicas e institucionais ajustadas às necessidades dos alunos e aos interesses das comunidades” (NÓVOA, 1992: 84), como que “ignorando a *escola como organização*” (id., ibid.) e, por isso, como espaço de decisão. As escolas no seu todo são diferentes entre si, o que decorre da diversidade das pessoas que as compõem, não fazendo sentido implementar modelos organizacionais uniformes, pelo que, para dar resposta à diversidade das escolas, parece mais adequado desenvolver-se processos progressivos de autonomização das mesmas, que impliquem a construção, participada pela comunidade, de projectos educativos locais.

Na retórica, os conceitos *autonomia*, *projecto educativo* e *comunidade educativa* são bastante convocados ao nível dos normativos legais e, seguindo L. Lima, esta ênfase dos conceitos ao nível do discurso vai no sentido de os valorizar

“como instrumentos essenciais de uma política de modernização e racionalização, como metáforas capazes de dissimularem os conflitos, de acentuarem a igualdade, o consenso e a harmonia, como resultados ou artefactos, e não como processos e construções colectivas” (LIMA, 1994: 132).

L. Lima (in MACEDO *et al*, 1995: 18) reforça muito mais esta posição ao afirmar que a revalorização destes termos visa subtilmente uma “recentralização política e administrativa” mas recorrendo a “instrumentos de regulação localizada”.

Fazendo uma primeira e muito breve apreciação no que se refere à reforma da administração escolar portuguesa despoletada em 1986 até aos nossos dias, realça-se o facto de existir “uma acentuada discrepância entre objectivos enunciados de tendência

neoliberalizante e efeitos efectivamente produzidos” (BENTO, 2000: 64). A decisão política e a decisão especializada, os objectivos enunciados e os efectivamente implementados caracterizam-se, nas décadas de 80 e 90, por contradições várias (id., ibid.: 67) tais como a construção da autonomia das escolas veiculada nos decretos-lei n.º 43/89, n.º 172/91 e n.º 115-A/98 (que posteriormente analisaremos) e as leis orgânicas do Ministério da Educação que não contemplam perdas de poder de decisão, bem como a recentralização do poder após o período revolucionário, a propagação da escola como centro de decisão e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de processos cada vez mais pormenorizados de controlo das escolas. Estas contradições e ambiguidades atravessam as políticas e as práticas no que se refere à gestão local da educação e são consequência da indefinição do termo “descentralização”. Por um lado, a administração central proclama a descentralização de poderes e assume-se com novas funções - apoio e regulação. Por outro lado, as diferentes leis orgânicas não contemplam uma real distribuição de poderes. Porventura estas contradições podem ser decorrentes de pressões várias mas também reconhecemos que “Não existe poder político que não alimente o desejo e o sonho de uma sempre maior autonomia. Poder-se-á dizer que é da sua própria natureza crescer até ao ponto máximo da dominação absoluta” (FERNANDES, 1998: 307), pelo que se tem adoptado um discurso que vá de encontro aos interesses da comunidade educativa mas cujas práticas têm ficado muito aquém da retórica. Esta situação ambígua terá dificultado, senão impedido, que a reforma se implementasse por forma a dotar as escolas de uma maior autonomia relativa que lhes permitisse responder eficiente e eficazmente aos problemas da comunidade que serve.

Para J. M. P. da Fonseca (in MACEDO *et al.*, 1995: 29) o processo de reforma não contemplou uma “estratégia global de aplicação da reforma” tendo sido “feitos normativos e definidas alterações” mas sem a preocupação de ver quais as condições que eram necessárias criar para aplicar essas alterações, sendo o insucesso da reforma consequência dessa situação. Todavia, segundo J. Formosinho (1989b: 39), a estratégia da comissão de reforma veiculava primordial importância à reforma da direcção e gestão das escolas, mais do que à reforma curricular. Porém, o mesmo autor refere que a estratégia do grupo de trabalho para a reforma dos currículos dava especial importância à reforma curricular, considerando-a a verdadeira reforma, e as reformas de todos os outros sectores deveriam ser cruzadas e subordinadas a essa reforma curricular. Apesar do CNE rejeitar

esta segunda perspectiva no seu parecer, o Ministério da Educação optou, segundo J. Formosinho (id., ibid.), por ela, o que se tornou explícito nas declarações públicas e prioridades concedidas, e até pelo facto do grupo de trabalho dos currículos continuar a desenvolver trabalho (como oportunamente vamos aprofundar) para além do mandato da CRSE.

A falha das reformas deste período foi generalizada no que concerne à resolução dos principais problemas da gestão da escola pública e que elas se tinham proposto resolver. Este insucesso teve a ver, seguindo Whitty *et al*, e aplicando à realidade portuguesa, com o facto de estas reformas não terem facilitado um maior envolvimento das comunidades, não terem diversificado a oferta educativa e o desenvolvimento do profissionalismo docente e não terem contribuído para a melhoria da eficácia da escola nem para o alargamento significativo das oportunidades educativas (WITTY *et al* in BARROSO, 1999a: 16-17). Como diz R. Canário (1991: 6), “As reformas impostas ‘de cima’, produzem mudanças formais, mas, raramente, transformações profundas, duráveis e conformes com as expectativas e os objectivos dos reformadores”. O autor acrescenta, seguindo a perspectiva de L. Demailly, que as mudanças impostas são suportadas pelos professores, mas constituem um factor de agravamento da sua crise de identidade profissional e favorece “comportamentos rotineiros, fatalistas [e de] desinvestimento profissional” (id., ibid.). Contudo, os anos 80 e 90, mas sobretudo os anos 80, são marcados em termos de investigação e de política educativa por fenómenos que R. Canário (1995: 166) designou de ‘descoberta da escola’ (CANÁRIO, 1995: 166).

2. Pilares centrais da reforma educativa

A crescente procura do sistema educativo exigiu uma adaptação do mesmo às novas condições existentes, adaptação essa realizada de forma pouco coerente e com o propósito de dar resposta a cada momento. A decisão de não implementar a reforma prevista na lei n.º 5/73 por ser conotada com o anterior regime e o modo anárquico como cada escola foi gerida imediatamente após o 25 de Abril de 1974, conduziu a que o sistema educativo se tornasse numa espécie de *manta de retalhos*, tendo-se prolongado nesse estado, segundo A. Costa (2001: 505), até à década de 80. Todavia, a publicação da Constituição da República em 1976 e a existência de uma maior estabilidade política

determinaram as condições básicas para se reorganizar o sistema educativo segundo um referencial comum.

A Constituição da República, marco central na regulação da sociedade, nomeadamente no que se refere à participação dos cidadãos nos assuntos de ordem pública, refere no artigo 48º, pontos 1 e 3, que

“Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte [...] na direcção dos assuntos públicos do país, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos.” (CRP, 1976)

e

“Todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objectivamente sobre actos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades da gestão dos assuntos públicos” (id., ibid.).

Além disso, na revisão de 1982, é referido no artigo 77º, ponto 1 e 2, que

“Os professores e alunos têm o direito de participar na gestão democrática das escolas, nos termos da lei” (CRP, 1982)

e

“A lei regula as formas de participação das associações de professores, de alunos, de pais, das comunidades e das instituições de carácter científico na definição da política de ensino” (id., ibid.).

Este articulado da Constituição da República exige novas leis que regulamentem a participação de todos os interessados no processo educativo. Assim, a LBSE tornou-se uma lei fundamental em todo o sistema educativo, especialmente para despoletar um processo de reforma.

Alguns partidos políticos foram apresentando projectos de LBSE²⁷ que conduziram a discussões na Assembleia da República (em plenário ou em comissão), tendo somente um desses projectos chegado a votação não sendo aprovado. Contudo, esse processo conduziu a que mais tarde surgissem projectos de LBSE mais ricos, amadurecidos e construídos com ampla participação (Diário da Assembleia da República, II Série, n.º 60, 8/Maio/1986) e que originaram a actual Lei de Bases.

Também a criação de uma Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) e os trabalhos por ela desenvolvidos contribuíram, junto de todos os interessados

²⁷ Nomeadamente o PS em 1980, retomando-o em 1981 tendo sido rejeitado pela maioria da AD. Tornou-o a apresentar em 1982 e em 1984. O MDP/CDE apresentou em 1980, retomando-o em 1981 e em 1983, sendo este último discutido e retirado antes da votação. O PCP também apresentou em 1981 e retomou-o em 1983.

no sistema educativo, para o reconhecimento da necessidade de uma reforma e também para a possibilidade de todos participarem.

No pós 25 de Abril realça-se estes dois aspectos como marcos fundamentais do sistema educativo, pelo que vamos fazer acerca deles uma abordagem mais pormenorizada.

2.1. A LBSE e os pressupostos da reforma educativa

O sistema educativo português, devido à ausência de uma lei quadro que articulasse e fizesse convergir as diferentes componentes para os mesmos fins, sempre foi constituído por componentes fragmentadas e desconectadas. A resistência ao enquadramento legal do sistema, após a normalização do sistema no pós 25 de Abril de 1974, deve-se, segundo alguns analistas, à rejeição da força política que titulava a pasta da educação há já vários anos (PSD)²⁸. Contudo, e num contexto de minoria na Assembleia da República, o governo apoiado por esta força política aceitou e participou no desenvolvimento de todo o processo que conduziu a uma lei geral para o sistema de ensino, podendo considerar-se que este partido, com responsabilidades governativas, se sentiu na obrigação de aderir por pressão das outras forças partidárias.

O processo foi despoletado pela apresentação de cinco projectos de lei de bases propostos por alguns dos partidos com representatividade na Assembleia da República²⁹, verificando-se um empenhamento dos grupos parlamentares, mostrando,

De salientar que também em 1980 o VI Governo Constitucional, liderado por Sá Carneiro - PSD, apresentou uma proposta de LBSE.

²⁸ Segundo J. Lemos (1992: 9) o desinteresse do PSD para avançar com uma lei quadro para a educação era para “[...] impedir, por um lado, a definição de objectivos e regras claras, democráticas e transparentes que impedissem (ou, pelo menos, contrariassem) a política prepotente do quero, posso e mando [...] e, por outro, ir tomando medidas avulsas [...] que [...] pudesse, condicionar as futuras opções legislativas em matéria de educação”. Por outro lado, A. Teodoro (2001: 405), seguindo algumas intervenções de José Augusto Seabra (Ministro da Educação de 1983 a 1985) refere que, apesar de há muito se reclamar uma LBSE, ela perdeu prioridade neste período em favor do relançamento técnico-profissional, pois ela devia ser o culminar de uma política educativa de consenso nacional, o que na altura não era alcançável, sendo que as medidas a tomar não poderiam ficar eternamente à espera.

²⁹ Cronologicamente o PCP apresentou o seu projecto em 17 de Dezembro de 1985, o PS em 16 de Janeiro de 1986, o MDP/CDE no dia 28 do mesmo mês e ano, o PRD em 28 de Fevereiro de 1986 e o PSD a 4 de Março de 1986. De salientar que o CDS não apresentou nenhum projecto tendo até uma participação irregular em todo o processo, tendo em conta a declaração de voto apresentada pelo PRD na votação na especialidade em comissão parlamentar de educação, não tendo contribuído significativamente para o texto síntese elaborado pela comissão e também pela pouca participação na divulgação e esclarecimentos aos

assim, “vontade política [...] em dotar [...] o país com um enquadramento geral do sistema educativo [...]” (Diário da Assembleia da República, n.º 60, II Série, 8/Maio/1986) por forma a tornar possível “uma reforma global e articulada” do sistema, evitando “tomadas de decisão avulsas, incoerentes e contraditórias” (Diário da Assembleia da República, n.º 66, I Série, 9/Maio/1986) e também constantes alterações à lei com eventuais mudanças políticas, o que determinaria o falhanço de qualquer reforma.

Esta convergência de vontades para construir uma lei de bases amplamente consensual foi notória pela aprovação na generalidade de todos os projectos apresentados³⁰, recomendação oriunda da comissão de educação que procurava uma solução de compromisso entre todas as forças políticas, visando a discussão na especialidade e a elaboração, em comissão, de um texto síntese consensual, o que na realidade veio a acontecer, garantindo a aprovação final global da LBSE.

Nesta matéria o governo não toma a iniciativa de apresentação de qualquer projecto de lei mas mostra-se disponível para colaborar. Contudo, apesar da abertura manifestada pelo executivo, os partidos da oposição não deixaram de criticar a inércia do governo relativamente a esse aspecto, bem como o facto de o próprio Ministro da Educação não ter assistido a todo o debate da LBSE. Porém, o titular da pasta argumenta que o governo “apagou-se [...] em favor do parlamento” (PINHEIRO, 2001: 311) para que se pudesse gerar o consenso necessário a uma lei de tal dimensão, o que seria difícil se a LBSE tivesse iniciativa partidária, e que pudesse ser partilhada por todos (PINHEIRO, Diário da Assembleia da República, n.º 67, I Série, 10/Maio/1986). Argumenta ainda o mesmo responsável que, pela importância que o governo atribuía à LBSE, tinham sido congelados alguns projectos de decreto-lei³¹ ficando a aguardar a aprovação da lei para

meios de comunicação social. No entender de B. P. Campos - PRD - (presidente da subcomissão constituída para elaborar a LBSE) esta reduzida participação do CDS deve-se à fragilidade do grupo parlamentar (CAMPOS, 2001: 467). Contudo, o CDS na votação na especialidade apresentou propostas de alteração mas que, na generalidade, foram recusadas pelos diferentes partidos por as considerarem extemporâneas e, algumas delas, pela sua novidade, requererem um debate mais aprofundado.

³⁰ O texto final teve por base os cinco projectos de lei bem como muitos pareceres remetidos à Assembleia da República na sequência do debate público (como é referido no relatório da comissão de educação).

³¹ Exemplifica com a reestruturação da lei orgânica do Ministério da Educação (PINHEIRO, Diário da Assembleia da República, n.º 67, I Série, 10/Maio/1986). No entanto, e segundo B. P. Campos (1988: 6 in AFONSO, 2002a: 34), “um ano depois da promulgação da LBSE nenhuma legislação regulamentadora prevista tinha sido publicada”, apesar de terem sido tomadas medidas e desenvolvidos projectos que, segundo o mesmo autor, serviram para mostrar que o executivo estava verdadeiramente empenhado em orientar a sua política com a LBSE.

que melhor se enquadrassem nas linhas mestras do normativo em causa (PINHEIRO, Diário da Assembleia da República, n.º 66, I Série, 9/Maio/1986).

Depois do amplo debate ocorrido na Assembleia da República a lei foi aprovada³² por maioria parlamentar (votando contra o CDS e abstendo-se o MDP/CDE). Apesar do PSD não ter tido a iniciativa de apresentar uma proposta de lei para a educação³³, posteriormente vota-a favoravelmente, tendo eventualmente contribuído para essa decisão o facto de as expectativas criadas ao nível da opinião pública, especialmente nos sectores ligados à educação, serem bastante elevadas e não poderiam ser defraudadas, sendo que a opção pela não aprovação poderia ter custos políticos demasiado elevados³⁴. Assim, para alguns autores como J. Lemos, seria mais vantajoso a aprovação da lei, que pela sua natureza só definia o esqueleto principal do sistema, e depois, subtilmente, fazer publicar leis específicas não convergentes totalmente e no essencial para os princípios da lei geral, como que a ignorando, apesar de na Assembleia da República o Ministro da Educação ter referido que o seu Ministério se “empenharia activa e profundamente na execução dessa mesma lei” (PINHEIRO, Diário da Assembleia da República, n.º 67, I Série, 10/Maio/1986). A ser verdade, a LBSE podia ser revogada por legislação ordinária, alegando eventualmente carência de recursos³⁵, o que era facilitado pelo apoio da maioria então conseguida na Assembleia da República (TEODORO, 1992: 17), desviando-se do consenso obtido na Assembleia da República mas legitimado pelos resultados eleitorais.

³² Segundo B. P. Campos (2001: 466) “A Lei de Bases consagra, fixa, sistematiza políticas que estavam avulsas e estabelece um quadro orientador” para o sistema educativo.

³³ Segundo alguns intervenientes no debate da LBSE, o executivo dificultou, em alguns casos, o trabalho. O deputado J. M. Tengarrinha (MDP/CDE) afirma na Assembleia da República em 9 de Maio de 1986 que “[...] até agora o Executivo não tem colaborado com a Assembleia neste trabalho. Nomeadamente, todos os pedidos a até as promessas que o Sr. Ministro fez anteriormente à subcomissão e à própria Comissão de enviar documentos que permitiriam uma análise [...] mais pormenorizada da situação real do sistema de ensino não foram cumpridas” (TENGARRINHA in Diário da Assembleia da República, n.º 66, I Série, 9/Maio/1986).

³⁴ A educação passou a ser central na sociedade, até pelo impacto que teve nas famílias o dia “D” onde as escolas interromperam as actividades para haver uma reflexão por parte dos professores, tendo a comunicação social passado a contemplar nos seus meios de informação rubricas relativas à educação (PINTO, 1992: 44-51).

³⁵ Aliás, o próprio Ministro da Educação na sessão da Assembleia da República de 9 de Maio de 1986 durante a discussão da LBSE referiu, para justificar a criação da CRSE, que “[...] como os meios são limitados, depois, há que fazer opções. É nesse sentido que a Comissão de Reforma terá de trabalhar” (PINHEIRO, Diário da Assembleia da República, n.º 67, I Série, 10/Maio/1986).

A tomarem-se medidas destas, o *puzzle* legislativo passava a contemplar contradições internas, o que legitimaria o governo a reclamar uma revisão da LBSE, sendo que, com a maioria então alcançada, poderiam aprovar uma lei de acordo com a sua ideologia e sem preocupações de consenso parlamentar (LEMOS, 1992: 11).

Apesar destes constrangimentos à lei, vamos fazer uma análise dos seus princípios ao nível da administração escolar e, posteriormente analisar algumas contradições que surgiram em legislação dela decorrente.

A publicação da LBSE em 1986 consignava como princípios gerais para a administração do sistema educativo o seguinte (LBSE, art. 43º, pontos 1,2,3):

- “A administração e gestão do sistema educativo devem assegurar o pleno respeito pelas regras de democraticidade e de participação”.
- “O sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico”.
- “Para os [referidos] efeitos [...] serão adoptadas orgânicas e formas de descentralização e de desconcentração dos serviços”.

Além disso, refere também, relativamente à administração dos estabelecimentos de educação e ensino, que:

- “O funcionamento dos estabelecimento de educação e ensino, nos diferentes níveis, orienta-se por uma perspectiva de integração comunitária”.
- “Em cada estabelecimento [...] a administração e gestão orientam-se por princípios de democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo”.
- “A direcção de cada estabelecimento [...] é assegurada por órgãos próprios, para os quais são democraticamente eleitos os representantes de professores, alunos e pessoal não docente”.(LBSE, art. 45º, pontos 1,2,4)

Todavia, saliente-se desde já que a mesma LBSE refere também que “serão da responsabilidade da administração central [...] as funções de: concepção, planeamento e definição normativa do sistema educativo, com vista a assegurar o seu sentido de unidade e de adequação aos objectivos de âmbito nacional; coordenação global e avaliação da execução das medidas da política educativa a desenvolver de forma descentralizada ou desconcentrada” (LBSE, art. 44º, ponto 1),

o que pode induzir ausência de competências ao nível do sistema educativo local, e, por conseguinte, não existir na realidade um órgão de direcção na própria escola mas fora dela - os serviços centrais -, o que contraria o ponto 4 do art. 45º da mesma lei.

Os princípios definidos na LBSE permitiam inferir, de forma mais ou menos consensual, que era necessário criar um modelo de administração que operacionalizasse esses objectivos ou que pelo menos lhe desse sustentabilidade, isto é, onde cada escola tivesse um órgão de direcção (e não somente de gestão) democraticamente eleito e onde participasse a comunidade educativa³⁶ (professores, alunos, pessoal não docente, famílias, autarquias, representantes de instituições económicas, sócio-culturais e científicas)³⁷. Apesar de a LBSE referir na alínea g) do art. 3º que o sistema educativo se deve organizar por forma a

“Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de responsabilidade das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes”

ela não é explícita quanto à descentralização ao nível da escola e à regionalização da administração escolar³⁸.

Contudo, aparentemente³⁹, esse parece ser um princípio base da sua elaboração⁴⁰. Partindo a lei de bases desses pressupostosurgia criar um modelo de

³⁶ A maioria dos investigadores considera que a *Comunidade Educativa* de uma escola engloba o pessoal docente e não docente, os alunos e respectivas famílias, o município e representantes de organizações e associações de índole social, económico, cultural e científico, definição que virá a ser contemplada na *Proposta Global* da CRSE no seu art. 3º, pontos 2 e 3 (CRSE, 1988b: 558).

³⁷ Apesar da LBSE apontar para um órgão de direcção participado, não explicita a participação dos pais e das autarquias, no entanto, e tendo em conta o carácter lógico de uma lei, isso parece estar implícito ao referir que devem participar todos os implicados no processo.

³⁸ Segundo L. Lima (2000: 55), a LBSE “em nenhum momento [...] estabelece e [...] define com o mínimo de clareza o princípio da autonomia das escolas”. Considera ainda este autor que a LBSE “manifesta-se mais avançada nos domínios dos princípios gerais do que propriamente em termos de opções concretas de configuração organizacional e administrativa de um sistema educativo realmente descentralizado”.

³⁹ Dizemos aparentemente porque, como referimos anteriormente, as competências de concepção, planeamento de definição do sistema educativo bem como o seu controlo permanecem inalteráveis, deixando para as organizações regionais, embora seja omissa a esse nível, competências mais ligadas à gestão corrente tal como refere E. L. Pires nos comentários produzidos relativamente à LBSE.

⁴⁰ A Comissão de Educação, Ciência e Cultura refere, no seu relatório e parecer relativos aos projectos de lei apresentados, que “[...] de entre as grandes questões que a lei de bases a aprovar pela Assembleia deve abordar consideram-se fundamentais [...] [a] Descentralização e regionalização da administração do sistema educativo” (Diário da Assembleia da República, n.º 60, II Série, 8/Maio/1986), o qual foi lido em plenário, e, com a aprovação da lei, aceite pelo mesmo. De salientar que na votação na especialidade o CDS abstém-se relativamente ao ponto 4 do art. 45º e propõe a substituição da expressão “é assegurada por órgãos próprios para os quais são democraticamente eleitos os representantes de professores, alunos e pessoal não

administração escolar que preconizasse os mesmos princípios por forma a se adequar a essa lei.

Como o governo se propunha fazer uma reforma global do sistema educativo⁴¹, tendo nomeado, em 1986, a Comissão de Reforma do Sistema Educativo para proceder a uma análise da situação existente e apresentar uma proposta de alteração, a criação de um modelo que veiculasse a descentralização de poderes era inevitável para dar cumprimento à lei, compromisso já assumido pelo governo aquando da discussão da LBSE na Assembleia da República⁴².

Além disso, e segundo J. Formosinho (1986: 67), o “espírito que informava a gestão democrática das escolas preparatórias e secundárias foi reduzido à gestão corrente e a uma prática de maior rigidez ou maior tolerância na implementação das normas burocráticas centrais”, tendo sido a gestão democrática “tornada compatível com o reforço da gestão burocrática centralizada da educação, sem protestos significativos dos professores e sem práticas alternativas que a inviabilizassem”, sendo, por isso, necessário definir um novo modelo que revitalizasse a administração escolar. A LBSE veiculava princípios que vinham de encontro a esta pretensão por parte dos actores escolares. Todavia, tendo em conta as posições pouco claras que o Ministério da Educação manifestou ao longo do processo de apresentação, discussão e aprovação da LBSE, e por nós já referidas, poderá levar-nos a pensar que esta necessidade não era sentida ao nível do Ministério. Esta suposição poderá ser reforçada pela desvalorização dos trabalhos da CRSE e pela publicação do decreto-lei n.º 172/91 (que oportunamente analisaremos), cujo articulado fica muito aquém do que era proposto pela CRSE.

A legitimidade política para se avançar com uma reforma era também reforçada pelas conclusões de diversos estudos (nacionais e internacionais) que apontavam para a necessidade de introduzir alterações nos sistemas de ensino, especialmente ao nível da sua

docente” por “é assegurada por órgãos próprios democraticamente eleitos” referente à direcção escolar. Esta postura leva-nos a questionar se a intenção desta omissão era o de excluir alguns actores escolares importantes em todo o processo educativo. Não obstante, foi aprovado por unanimidade os pontos referentes aos diferentes níveis da administração (nacional, regional autónoma, regional e local) e os princípios de descentralização e desconcentração de serviços.

⁴¹ O governo, apesar de não ser maioritário, estava legitimado para avançar com uma reforma do sistema educativo dado que a LBSE a isso obrigava e esta tinha resultado de um consenso de todos os partidos.

⁴² O modelo do decreto-lei n.º 769-A/76 nunca foi realmente avaliado. Porém, apesar das insuficiências do modelo e do seu desajustamento à realidade e às necessidades da escola, a prática deste modelo constitui um

administração e dos intervenientes na mesma. O modelo do decreto-lei n.º 769-A/76 era “excessivamente centrado sobre os professores“, baseava-se “numa gestão intuitiva“, favorecia “pouco a articulação horizontal com as outras organizações” e inscrevia-se na “mesma matriz que configura[va] a administração centralista e hiper-regulamentadora” (AZEVEDO, 2001a: 227) que tinha predominado nos últimos anos. Tudo isto conduziu, com as alterações significativas que têm ocorrido na sociedade, ao esgotamento do próprio modelo, pelo que se tornava urgente revitalizar a administração escolar integrando outros actores educativos além dos professores, o que já vinha sendo recomendado em estudos realizados noutros países, sobretudo a partir da década de 80, que apontavam para modelos de administração escolar que motivassem e envolvessem todos os interessados, especialmente os pais, e diminuíssem o *lobbie* dos professores.

Em Portugal algumas investigações também começaram a surgir e, em 1984, segundo A. Afonso (1994: 79-81), Boavida realiza um trabalho onde concluiu que os professores não rejeitavam a centralização mas a excessiva regulamentação da gestão corrente. Em 1986 um estudo do Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP), dirigido por M. C. Clímaco (s/d: 49), identifica alguns problemas no sistema, conducentes à emergência de uma estrutura burocrática com os gestores a centralizarem o poder mas a serem simultaneamente meras “correia(s) de transmissão dos poderes centrais”. Nestas condições estavam-se a tornar em gestores relutantes, desmotivados e sem visão estratégica para o desenvolvimento da escola, limitando-se a desempenhar funções rotineiras dentro dos limites definidos pelos normativos e não possibilitando a participação de outros actores escolares⁴³.

Posteriormente outros estudos foram realizados⁴⁴ versando a questão da autonomia e da participação nas escolas. Todos eles indicaram a existência de alguns problemas, tais como, fraca participação, falta de formação e reduzida capacidade de liderança, ausência de autonomia, burocratização, ausência de prestação de contas e

enorme campo de experiências em que participaram inúmeros intervenientes (CNE, 1997: 2) o qual devia ser rentabilizado ao nível de cada instituição qualquer que fosse o modelo de administração em vigor.

⁴³ Este estudo foi apresentado pela autora à comunidade em geral no âmbito dos Seminários promovidos pela CRSE. De salientar que conclusões semelhantes foram obtidas por um inquérito feito pela Federação Nacional de Professores, em 1986, e divulgados junto do corpo docente em 1988.

⁴⁴ Sanches (1987), Clímaco (1988), Clímaco e Rau (1988), Fenprof (1988), Lima (1988 e 1992), Davies (1989) e Carvalho (1992).

irresponsabilidade (ver CLÍMACO, 1988 e LIMA, 1998b.), tornando premente a criação de um modelo de administração diferente e que solucionasse estes problemas.

2.2. A CRSE e seus contributos para a reforma da administração escolar

A criação da CRSE foi da iniciativa do governo⁴⁵ e o diploma que a criou apresentava como argumentos para a constituição desta comissão a prioridade concedida à educação e a sua importância dado ser um factor condicionante de desenvolvimento do país⁴⁶, bem como os novos desafios que Portugal enfrentava resultantes de integração europeia⁴⁷. Na perspectiva do executivo, a sua constituição era inteiramente pluralista e satisfazia todas as correntes ideológicas.

⁴⁵ Através da resolução do Conselho de Ministros n.º 8/86, saído no Diário da República n.º 18, 1ª Série de 22 de Janeiro de 1986, mas cuja decisão em Conselho de Ministros ocorreu em 26 de Dezembro de 1985, tendo, por isso, precedido a publicação da LBSE. No dia desta tomada de decisão somente tinha dado entrada na Assembleia da República o projecto de lei do PCP (17 de Dezembro) que, conjuntamente com os dos outros partidos, precedeu e despoletou a aprovação da LBSE. Definindo a LBSE as linhas mestras do sistema, estas deveriam constituir o suporte do trabalho da CRSE. Todavia, a sua criação antes da lei se encontrar aprovada levou a que o ministério fosse acusado pelos partidos da oposição de ter adoptado um monólogo com a CRSE e não estabelecer concertação entre a Assembleia da República (nomeadamente com a Comissão responsável pela elaboração da LBSE) e a CRSE (tendo em conta os debates entre os representantes dos diversos grupos parlamentares), apesar de na criação da CRSE o governo dar liberdade à comissão para contactar todos os serviços da administração pública (Resolução do Conselho de Ministros, n.º 8, 22 Janeiro 1986). Segundo B. P. Campos (2001: 465), relator no processo da LBSE e coordenador da Subcomissão da Comissão de Educação, Ciência e Cultura, “A criação da Comissão de Reforma foi interpretada na Assembleia da República como uma iniciativa paralela, como um certo alheamento do Governo relativamente ao processo da Lei de Bases na medida em que na Assembleia se pensava que essa Lei é que devia ser o quadro de referência dessa mudança e, portanto, era preciso primeiro investir nela, sem impedimento de serem elaborados, desde logo, estudos ou análises sobre determinados assuntos”. J. Formosinho (1989c: 11), coordenador do grupo de trabalho da administração escolar criado na sequência da CRSE, refere que a comissão de reforma foi desvalorizada pela Assembleia da República ao não se preocupar com a reforma mas com a forma como a mesma se estava a organizar. Segundo J. Costa (2001: 514), Secretário de Estado da Educação até 1985 e coordenador da CRSE, a constituição da Comissão de Reforma ocorreu quando o Ministério da Educação já tinha garantias de aprovação da LBSE e, por isso, “os trabalhos da Comissão já partiram desse pressuposto, ficando na expectativa daquilo que viria a surgir na própria Lei de Bases do Sistema Educativo”, sendo assim “ajustáveis a qualquer Lei de Bases que viesse”. Porém, a CRSE admitia a hipótese de prosseguir a reforma sem a aprovação da LBSE por forma a alcançar os objectivos de modernização dos currículos e programas, de articulação mais correcta dos vários elementos do sistema e de encontrar soluções para tornar a escola um espaço de sucesso (CRSE, 1986: 26). Apesar de todas as críticas, a CRSE refere no seu relatório final que a LBSE era “ansiosamente esperada pelos interessados na acção educativa e, em particular, pela Comissão (CRSE, 1988b: 16).

⁴⁶ Reconhecendo que o sistema educativo não se encontrava em condições de responder às expectativas e necessidades do país, pretendendo preparar o sistema educativo para a inevitável emergência de uma *sociedade de inteligência, de criatividade, de formação permanente de justiça social*. Nesse sentido, era proposto uma reforma coerente que contemplasse estruturas, métodos e conteúdos do sistema.

⁴⁷ Contudo, o diploma ignorava a LBSE que se encontrava em discussão.

Porém, os partidos da oposição criticaram muito esta decisão quer a nível da composição⁴⁸ quer por a considerarem prematura dado que estava a decorrer (ou melhor, a iniciar) o processo da LBSE que iria definir as traves mestras do sistema e, por isso, qualquer trabalho da comissão teria que se apoiar nestas traves⁴⁹. A comissão foi incumbida de coordenar durante dois anos um trabalho de estudo, reflexão e consequente proposição de soluções para os graves problemas e desafios do sistema educativo (PINHEIRO in Diário da Assembleia da República, n.º 67, I Série, 10/Maio/1986), apesar de ainda estar em discussão a LBSE. Segundo B. P. Campos (2001:465-466) “à medida que foi crescendo a ideia de que o projecto de Lei de Bases podia ir até ao fim, foi sendo dito que os dois processos [LBSE e CRSE] não eram incompatíveis, que se conciliavam perfeitamente e que, inclusive, seriam complementares”⁵⁰. Assim, a CRSE deveria preparar uma reforma do sistema que permitisse a consecução das finalidades da LBSE, definindo um organograma tão completo quanto possível para o sistema educativo⁵¹, e, simultaneamente, com abertura suficiente para que cada comunidade educativa adaptasse a escola à sua realidade.

Todavia, existem algumas contradições nos discursos e nos documentos legais do Ministério da Educação, pois, se por um lado o secretário de estado até 1985 refere que só se avançou com a CRSE após se ter trilhado um caminho que conduziria

⁴⁸ J. M. Tengarrinha - MDP/CDE - designou a constituição da Comissão de um leque partidário e ideológico muito restrito.

⁴⁹ Segundo A. Teodoro (2001: 406), a criação da CRSE antes da publicação da LBSE era uma tentativa do Primeiro Ministro localizar o processo na sua directa dependência, o que não foi possível pelo facto de os partidos da oposição terem apresentado anteriormente projectos de lei na Assembleia da República.

⁵⁰ Porém J. Costa (2001: 515) constata que ao não haver contactos entre a CRSE e a Assembleia da República condenou a primeira a ser acolhida como um grupo de *comissários políticos* do Ministro da Educação, o que conduziu ao desenvolvimento de “processos paralelos”. Estas razões conjunturais distorceram, dificultaram e tornaram complicado o trabalho da comissão e ameaçaram o consenso das suas propostas (id., ibid.).

⁵¹ Segundo o Ministro da Educação, J. D. Pinheiro (1986 in AFONSO, 2002a: 37), o governo depositava grandes expectativas no trabalho desta Comissão, pois no seu discurso de tomada de posse da CRSE (em 18 de Março de 1986) refere que a presença nesse acto solene do Primeiro Ministro constituía uma “explícita manifestação de esperança no trabalho da Comissão”, acrescentando, ainda, que essa presença era um sinal de “clara vontade de levar à prática esta tão ansiada reforma”. Contudo, podemos questionar quais os sectores que ansiavam a reforma pois, segundo A. Afonso (2002a: 34), “quando a reforma educativa foi inscrita no programa do X Governo Constitucional não parecia haver nenhuma solicitação a nível nacional, suficientemente ampla e forte, que a exigisse explicitamente; nem parece que nessa conjuntura estivessem em jogo novas expressões externas, substancialmente diferentes ou mais decisivas do que aquelas que vinham sendo direccionadas há vários anos para o sistema educativo português, de tal modo que a reforma já não pudesse ser protelada, como o fora noutras situações, e tivesse mesmo que ser iniciada antes da

inevitavelmente à aprovação da LBSE e que os trabalhos da comissão se adaptariam à lei que viesse a ser aprovada, por outro, a resolução do Conselho de Ministros que cria a CRSE refere que a comissão deve promover e realizar estudos para reorganizar o sistema de ensino em conformidade com as directivas do governo (ponto 2, alínea a)). Além disso, é ainda referido que

“os trabalhos a iniciar de imediato por parte da comissão [...] deverão assentar na participação activa não só dos especialistas julgados necessários, mas, igualmente, das entidades ou organismos interessados na problemática educativa, impondo-se a sua concretização num prazo curto, de modo que os efeitos esperados possam ser alcançados com a urgência requerida” (Resolução do Conselho de Ministros, n.º 8/86)⁵²

para poder “responder oportuna e eficazmente aos novos desafios que se perfilam” (id., ibid.). Esta resolução do Conselho de Ministros também define os princípios para o trabalho da CRSE - descentralização, modernização do sistema de ensino, valorização dos recursos humanos e assegurar a exigência qualitativa (id., ibid.), mesmo antes de se conhecerem os princípios norteadores da LBSE, parecendo, por isso, que o Ministério da Educação pretendia implementar uma reforma à luz das suas próprias políticas.

É consensualmente aceite que qualquer processo de reforma tem que partir de um conhecimento real e profundo da realidade existente e só depois apresentar propostas de alteração nos aspectos que se considerem deficientes. Ora, parece estranho não se ter realizado um estudo sobre a realidade portuguesa⁵³ e propor-se a CRSE a realizar reformas nestas condições. Este facto parece-nos extremamente pertinente quando se analisam as consequências do trabalho desta comissão, dado que em alguns sectores a reforma não seguiu a orientação dos especialistas nas áreas. Por um lado, o Governo nomeia uma comissão para estudar a realidade e apresentar propostas de alteração com uma calendarização dos trabalhos extremamente rígida, podendo este aspecto apresentar-se, de alguma forma, como um factor impeditivo ao aprofundamento de determinados aspectos.

aprovação da Lei de Bases”, pelo que se pode deduzir que a reforma teve por base algum voluntarismo governamental.

⁵² Sublinhado nosso para destacar a pressa na realização do trabalho, embora na mesma resolução se definam os prazos de todo o processo (60 dias - Projecto Global de Actividades; 12 meses - Estudos; 12 meses Projecto de Aplicação e Acompanhamento).

⁵³ A CRSE argumentou que os problemas do sistema educativo eram por demais conhecidos e como tal era desnecessário desperdiçar tempo a identificar problemas. Contudo, pensamos que se eles eram conhecidos era a nível demasiado restrito, sem divulgação junto de toda a comunidade educativa, sendo também desconhecidos os trabalhos existentes sobre a temática e o modo como foram realizados.

Por outro lado, o Governo rejeita as propostas apresentadas, que tinham sido o culminar de um debate alargado, apresentando uma proposta própria sem uma justificação cabal para esse facto, registando-se somente (ou fundamentalmente) alteração da equipa ministerial (passa a ser Ministro da Educação Roberto Carneiro em substituição de João de Deus Pinheiro)⁵⁴. Parece-nos que a reforma que se queria implementar na sequência dos estudos da CRSE pretendia ser consensualmente aceite e que respondesse aos diferentes problemas do sistema educativo, pelo que a CRSE ao tomar posse deveria assegurar a implementação das suas propostas.

Nas condições atrás explanadas a CRSE elenca diversos sectores de intervenção, recorrendo a especialistas de cada área e constituindo grupos de trabalho (GT) específicos para cada um dos sectores⁵⁵. No que se refere à administração escolar a CRSE parte de um pressuposto bastante pessimista ao referir, no seu Projecto Global de Actividades,

“o carácter fortemente centralizado da administração, com base num ministério que se apresenta como uma máquina gigantesca e pouco flexível e com uma organização destituída de racionalidade, em virtude da introdução de lógicas diversas adoptadas no decurso do tempo” (CRSE, 1986).

Apesar de todos os objectivos explícitos e implícitos, não podemos deixar de realçar que, no período de trabalho da CRSE, houve iniciativas inéditas⁵⁶ e que se propunham ser o mais participadas possíveis, dando grande visibilidade social e académica aos diferentes projectos⁵⁷. Segundo J. D. Pinheiro (2001: 307), Ministro que nomeou a CRSE, a Comissão “fez um trabalho notável, quer ao nível dos estudos que produziu, quer ao nível dos debates que promoveu [...] de uma forma extremamente

⁵⁴ Para J. Formosinho (1989c: 9-10) a estratégia do governo acerca da reforma desde a aprovação da LBSE até ao início da sua implementação não foi uniforme. O autor identifica duas fases. A primeira ocorreu com o governo minoritário do PSD que nomeou a CRSE. A segunda com o governo maioritário do PSD onde se regista uma “inflexão para uma estratégia baseada numa democracia representativa e centralizada”. Além disso, o autor acrescenta que os discursos e intervenções públicas do Ministro da Educação desde meados de 1987 até 1989 não representam referências à CRSE, referencia sempre a sua reforma, e insinua constantemente que o atraso da reforma se deve à CRSE (e mais tarde ao CNE) (id., ibid.: 10-11).

⁵⁵ Neste trabalho vamos somente referir-nos ao grupo de trabalho investido de estudar a componente da administração do sistema educativo. Este grupo era constituído por João Formosinho, António Sousa Fernandes e Licínio Lima.

⁵⁶ Não podemos deixar de referir o dia “D” que foi o dia destinado pelo Ministério da Educação para que as escolas reflectissem as questões ligadas à reforma.

aberta”. De facto, a realização de um conjunto de seminários que visavam divulgar amplamente o diagnóstico realizado⁵⁸ acerca do sistema educativo e apresentar as linhas orientadoras das propostas de reforma que iriam ser elaboradas, constituiu uma iniciativa inovadora e propiciadora de uma participação efectiva da comunidade educativa. M. C. Clímaco (1988: 41-49) foi uma das intervenientes desses seminários, tendo referido, com base num estudo do GEP por ela dirigido e por nós já referenciado, que os gestores escolares sentiam dificuldades no exercício do seu cargo que se prendiam com a dependência económica e administrativa das escolas, com a falta de autonomia e de formação.

Esta situação estava a levar à desmotivação dos professores para exercer cargos de gestão conduzindo à ausência de uma liderança forte e de uma visão estratégica para o desenvolvimento da escola. Segundo a mesma autora “A evolução que se observou no modelo de gestão democrática não foi fruto de um aprofundamento teórico e prático, e este foi-se confinando aos mecanismos eleitorais, e mesmo assim de forma insatisfatória” (id., *ibid.*: 50). Por isso, M. C. Clímaco defende que

“saber gerir e dirigir uma escola envolve competências específicas [...] que se aprendem [...]. A formação para a direcção da escola é condição indispensável para a qualidade da gestão que pretende ir além da subsistência diária dos estabelecimentos” (id., *ibid.*: 52).

Este projecto partia então “de um diagnóstico muito pessimista relativamente ao esgotamento do *modelo de gestão democrática* e à sua incapacidade de remobilização dos actores escolares”, (AFONSO, 1999b: 123) defendendo-se, por isso,

“uma nova configuração organizacional que permitisse revitalizar pedagógica e democraticamente a escola, viabilizasse a participação em torno de projectos educativos próprios, subordinasse o exercício de competências técnicas de uma *comissão de gestão* às orientações de um *conselho de direcção* representativo dos diferentes grupos e interesses escolares e comunitários, e possibilitasse a assunção de margens de autonomia em dimensão que não fossem meramente instrumentais” (id., *ibid.*).

⁵⁷ Contudo, J. Formosinho (1989c: 11) refere que a comunicação social não traduziu publicamente a mobilização da comunidade.

⁵⁸ Como referimos anteriormente não se realizou um diagnóstico global e sustentado da situação do sistema educativo, porém a CRSE publicou documentos que continham conclusões importantes sobre a educação em Portugal, tendo estas resultado de trabalhos de “carácter avulso, disperso, descoordenado e até mesmo contraditório” (LEMOS, 1992: 10). Os seminários realizados corresponderam à apresentação pública destes trabalhos.

Na proposta apresentada pelos elementos do GT da administração escolar⁵⁹ refere-se que os “valores fundamentais subjacentes à concepção dos modelos de Organização” da sua proposta “procuram ser os valores contidos nos princípios normativos, constantes sobretudo da Constituição da República [...] [e] da Lei de Bases do Sistema Educativo” (LIMA, 1988: 151)⁶⁰ e expostas no projecto global de actividades da CRSE. Nalguns casos resultaram de uma interpretação do espírito da lei, já que a letra não apontava directamente para qualquer modelo (id., ibid.: 151). Relativamente a esta proposta E. L. Pires (1988: 3) refere que ela tem a suportá-la “uma teoria da administração escolar brilhantemente exposta na primeira parte do projecto”, realçando que “Em nenhum outro documento produzido por iniciativa da Comissão de Reforma se encontra uma formulação teórica tão científica e adequadamente estabelecida como neste caso”. O autor acrescenta ainda que ao

“empiricismo estagnante em que tem patinado a administração [...] contrapõe-se agora a pujança inovadora de uma teoria, consistente e congruente [...] com a ciência da administração [...], com o espírito e a letra da Lei de Bases do Sistema Educativo e [...] com a realidade escolar portuguesa” (id., ibid.).

Os modelos apresentados não são, segundo os autores, rigidamente estruturados⁶¹ e formalizados, deixando algum espaço aos órgãos de direcção regional e das escolas para uma relativa autonomia e intervenção (id., ibid.: 152). Segundo um dos co-autores da proposta, L. Lima, o GT propunha “uma matriz de modelos com espaço de relativa autonomia e de intervenção aos órgãos de direcção regional da educação e das escolas” (LIMA, 2000: 59), optando “por uma lógica de democratização, descentralização, participação e autonomia” (LIMA, 1998a: 56)⁶². No entanto, fazendo uma análise ao articulado da proposta, constata-se que estabelece normas rígidas em alguns aspectos como sejam, por exemplo, o número de representantes de cada sector da comunidade

⁵⁹ De realçar que um dos princípios norteadores da CRSE, e portanto do GT, era “A necessidade de descentralizar a administração educativa, tanto no plano regional e local como no plano institucional” (CRSE, 1986).

⁶⁰ Segundo os autores, os modelos propostos são alguns possíveis mas não exclusivos, sendo que são congruentes com a LBSE. Não constituem, contudo, a única alternativa mais congruente e mais eficaz (LIMA, 1988: 152).

⁶¹ A lei apresenta uma matriz de modelos e cada escola pode ter um modelo de direcção e gestão específico.

⁶² Segundo alguns analistas, a matriz de modelos de administração escolar proposta por este grupo de trabalho incorriam numa certa ambiguidade resultante da tentativa de conciliar *exigências éticas* e *exigências técnicas* dificilmente articuláveis no modelo proposto a partir da insistência na distinção, conceptualmente frágil, entre direcção e gestão (BARROSO, 1995a: 43).

educativa no conselho de direcção, independentemente de estar em meio rural, urbano, industrial, etc., e o número de horas a atribuir aos detentores dos cargos de gestão intermédia (director de turma, director de ano e outros).

Apesar deste senão, a proposta assentava em princípios orientadores verdadeiramente democráticos, visando a qualidade educativa e a motivação dos seus actores, pois tal como diziam os próprios autores

“o desafio que [...] se coloca a todos é o de construir um conjunto de modelos de organização das escolas básicas e secundárias que potencie e promova a participação e a democracia no quadro das escolas como organizações complexas” (LIMA, 1988: 157).

e, ainda

“defendemos [...] a progressiva formação dos gestores escolares recrutados de entre professores com suficiente vivência e experiência escolares e com perfil e motivação para virem a integrar uma carreira” (id., ibid.: 158)⁶³.

Para a CRSE, a sua proposta orientava-se, nas diferentes vertentes, pelas lógicas “descentralizadora e participativa” (CRSE, 1988b: 29), indicando as seguintes razões para justificar essa opção:

- “está patente a todos a falência do modelo centralizador, tanto no plano político como no plano da administração” (id., ibid.: 29-30);
- o modelo descentralizador é uma exigência do regime democrático português, exigência acolhida pela Lei de Bases do Sistema Educativo” (id., ibid.: 29-30);
- “a CRSE está convencida de que um regime descentralizado e participado tem condições de eficácia muito superiores às de um sistema centralizado” (id., ibid.: 29-30).

Assim, os objectivos gerais convergem para uma perspectiva descentralizadora, como se exemplifica nos números seguintes que se transcrevem,

- “prevenir [...] o respeito pela delimitação de poderes dos diferentes níveis da administração” (id., ibid.: 499);
- “garantir um teor participativo acrescido ao funcionamento do sistema” (id., ibid.: 499);

bem como os objectivos específicos relativos ao(s) novo(s) modelo(s) de administração escolar que convergem para a criação de condições que se compaginem com a formulação

⁶³ De facto, este objectivo vinha dar resposta a alguns problemas referenciados pelos gestores no estudo do GEP, no entanto pensamos que a motivação dos professores para cargos de gestão não era conseguida somente com a formação.

e realização de um projecto educativo próprio e com a participação de todos (id., ibid.: 551).

Para operacionalizar os objectivos definidos apresentam uma proposta onde a principal inovação foi a distinção entre direcção e gestão, focalizando a escola como um centro de decisão política ao afirmarem que “O modelo de direcção e de gestão das escolas ou centros de educação pré-escolar pressupõe a implementação do princípio geral de descentralização e desconcentração consagrados na LBSE” (CRSE, 1988b, art. 4º, ponto 2). E, procurando dar resposta ao previsto no articulado desta lei (art. 43º, ponto 3) no que concerne à descentralização de competências ao nível regional e local, esta proposta da CRSE dotava os órgãos de direcção e gestão de “autonomia necessária para poder organizar com flexibilidade as estruturas e os processos exigidos das suas atribuições” (CRSE, 1988b, art. 4º, ponto 3), estabelecendo, assim, uma ruptura com o modelo de gestão centralizado e burocrático (FORMOSINHO, FERNANDES e LIMA 1988) vigente há já largos anos. Entendiam a direcção como a “definição de políticas, de valores e orientações gerais” (LIMA, 1988: 160) para a escola com a participação de todos os interessados no processo educativo⁶⁴, podendo, assim, elaborar o seu próprio “projecto educativo assim como a promoção da sua implementação e a supervisão da sua execução” (CRSE, 1988b: 560, art. 6º, ponto 2). A gestão era entendida como a função técnica, cuja competência devia ser garantida (CRSE, 1988b: 561, art. 8º, ponto 1), para executar as políticas e orientações da direcção, desenvolver o projecto educativo definido pela direcção e gerir o quotidiano da escola (CRSE, 1988b: 560, art. 6º, ponto 3).

Esta segregação de funções explicitava claramente o recurso a processos democráticos e participados na constituição do conselho de direcção, sendo que a gestão, exercida por especialistas, não tinha que ser democrática e participada, não obstante o gestor poder adoptar um estilo mais caracterizado por esses aspectos⁶⁵. De facto, é referido no ponto 1 do art. 7º que

⁶⁴ Um dos autores da proposta - João Formosinho - considera que a direcção centrada nas escolas é estruturante no regime democrático, situação que já vinha acontecendo na Europa ocidental desde a década de 60, estando consolidada na quase totalidade dos países comunitários, (FORMOSINHO, FERNANDES e LIMA, 1988).

⁶⁵ Um estilo mais ou menos democrático e participativo depende de muitos factores, não podendo ser imposto por lei mas conseguido com uma adequada formação (LIMA, 1988: 160).

“A participação dos membros da comunidade educativa na direcção tem uma dimensão institucional que procura garantir o contributo de todos os implicados no processo educativo” (CRSE, 1988b: 560).

É também referido que

“A participação dos alunos na gestão pedagógica quotidiana tem um valor educativo autónomo, visando envolver os alunos no processo da sua própria aprendizagem, desenvolver a sua formação cívica e moral e contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos” (CRSE, 1988b: 560).

Tendo em conta esta clarificação de competências, os autores da proposta do GT consideravam que as escolas deveriam ser geridas por professores pelo facto de deterem a competência técnica, mas deviam ser dirigidas pela comunidade (FORMOSINHO, FERNANDES e LIMA, 1988)⁶⁶. Contudo, depois de uma análise das competências do Conselho de Direcção, e, mais especificamente do seu presidente, parece que as funções deste vão para além das de um órgão de direcção, pois, despachar correspondência, mandar passar certidões (CRSE, 1988b: 572, art. 24º) e nomear orientadores educativos de turma ou coordenadores de orientação educativa (CRSE, 1988b: 573, art. 27º) não nos parecem ser funções afectas a uma direcção mas sim a uma gestão corrente, cabendo à direcção definir critérios, por exemplo, para admissão de pessoal ou para o exercício de determinado cargo. Assim, nesta proposta, a maior concentração de poder passava para o conselho de direcção⁶⁷, estando neste órgão diferentes sectores da comunidade educativa⁶⁸ e onde os professores não estavam em maioria⁶⁹.

⁶⁶ J. Formosinho (1989c: 25) refere que a proposta do grupo de trabalho, que ia no sentido da formação do gestor com carreira própria e que seria escolhido pelo órgão de direcção, foi abandonada pela CRSE por não haver consenso social para a sua implementação e por ser difícil ou inconveniente uma tão radical separação entre o órgão de direcção e gestão, ou então por receio de um gestor de carreira esvaziar o poder de direcção.

⁶⁷ Com um reforço de competências relativamente aos anteriores conselhos directivos.

⁶⁸ A constituição deste conselho de direcção era de três professores, três pais, dois não docentes, um representante da Câmara, dois representantes dos interesses locais, dois alunos (secundário) e o gestor pedagógico e administrativo. A participação de um representante da Câmara Municipal potencia a definição de uma política educativa articulada a nível local. Neste âmbito a proposta da CRSE constante nos Documentos Preparatórios II aponta para a importância de uma estrutura coordenadora local - Conselho Local de Educação - consultiva, de apoio e de dinamização e coordenação educativa local (CRSE, 1988a: 165). Em relação a este último aspecto, a proposta global de reforma refere que este órgão pode apresentar propostas relativamente à ocupação dos tempos livres dos alunos e sobre componentes curriculares locais (o que ao ser implementado potenciava fortemente o aumento de autonomia das escolas) (CRSE, 1988b: 623-625).

⁶⁹ Na proposta final da CRSE os professores seriam 50% dos elementos do conselho, porém a proposta inicial do grupo de trabalho apontava somente para 20 a 30% para que os docentes não fossem tentados “a não dialogar com os outros implicados no processo educativo” (FORMOSINHO, 1988: 86).

Esta proposta exigia de forma inequívoca que os serviços centrais do Ministério da Educação transferissem poderes para os órgãos da escola, nomeadamente para o órgão de direcção, por forma a que se pudesse definir um projecto educativo de acordo com as especificidades locais. Esta transferência seria isenta de um *controlo remoto* por parte dos órgãos centrais dado que a maioria dos elementos do órgão directivo não era representante local do Ministério da Educação (professores), não se podendo, por isso, pedir responsabilidades sobre as opções orientativas deste órgão⁷⁰.

Também a candidatura a gestor exigia a apresentação de um programa de acção, o que implicava compromissos com a comunidade e induzia maiores responsabilidades ao candidato, o que era congruente com uma maior autonomia da instituição que iria gerir (CRSE, 1988a: 167), até porque, como é referido no ponto 4 do art. 12º, “Os órgãos que exercem [...] [a] autonomia respondem pelo seu exercício perante a comunidade educativa e as estruturas regionais de administração do sistema educativo” (CRSE, 1988b: 562).

O debate que foi promovido e incentivado junto das escolas (mais concretamente junto dos professores) levou à introdução de algumas alterações à proposta inicial⁷¹, tendo a maioria revertido a favor dos professores, nomeadamente a representatividade dos mesmos no conselho de direcção que passou para 50% (CRSE, 1988b: 565, art. 16º, ponto 3). Além disso, na *Proposta Global de Reforma*, e no âmbito da administração escolar, as alterações relativamente à versão dos *Documentos Preparatórios II* não foram significativas no que concerne aos princípios. Manteve a distinção entre a direcção e a gestão escolar, mas apontava o presidente e o vice-presidente do conselho de direcção para presidente e vice-presidente da comissão de gestão, respectivamente (CRSE, 1988b: 582)⁷², reforçando demasiado o poder destes dois

⁷⁰ Por outro lado, a gestão com o seu carácter eminentemente técnico estava sujeita a dois tipos de controlo - o da direcção ao nível do cumprimento ou incumprimento das finalidades definidas e o do Ministério da Educação ao nível do cumprimento ou não dos normativos.

⁷¹ Estas alterações constam de uma versão publicada nos *Documentos Preparatórios II* da CRSE.

⁷² A comissão de gestão integrava também o presidente do conselho pedagógico. Para E. L. Pires (1988: 8) a solução preconizada em termos de coincidência de funções do presidente e do vice-presidente do conselho de direcção e da comissão de gestão retirava eficácia ao processo de prestação de contas, além de que o Conselho de Direcção poderia ser manipulado por estes dois actores.

actores⁷³. Além disso, sendo estes dois actores intervenientes activos no desenvolvimento do projecto educativo da escola, a supervisão exigida relativamente à sua execução, competência do conselho de direcção ao qual presidem, poder-se-ia tornar enviesada.

2.3. A reforma da administração da escola proposta pelo Ministério da Educação

Aquando da discussão da LBSE, o Ministro da Educação afirmou na Assembleia da República ter havido, como já anteriormente dissemos, um congelamento de diplomas, dando até o exemplo da lei orgânica do Ministério, por forma a se adaptarem aos princípios da lei. Ora, os princípios da descentralização e da desconcentração (art. 43º, ponto 3) em que a lei de bases assentou não são reiterados na lei orgânica que o ministério publicou em 1987 (Decreto-lei n.º 3/87, 3 de Janeiro), pois no seu preâmbulo, ponto 2 alínea b), separa de forma nítida o patamar da decisão política do patamar da acção educativa concreta ao afirmar que diversas condições

“impõem a redefinição organizacional do Ministério da Educação e Cultura [...] no que respeita [...] [à] Determinação dos níveis de intervenção, com separação bem nítida entre as funções de concepção, normalização e coordenação a cargo dos órgãos centrais e as de gestão e acompanhamento conferidas a serviços regionais integrados”.

Para exercer esta gestão e acompanhamento criou as Direcções Regionais de Educação⁷⁴ (um primeiro passo de desconcentração mas não de descentralização de poderes) mas nunca se refere ao nível concreto de cada escola, não a valorizando como centro de decisão⁷⁵. Apesar de no preâmbulo do mesmo decreto-lei apresentar, para

⁷³ Os princípios de direcção e gestão “apesar de terem sido genericamente assumidos na Proposta Global de Reforma, nunca tiveram, enquanto conjunto articulado, qualquer tradução legal integral” (AFONSO, 1999b: 123).

⁷⁴ As DRE's não são reconhecidas na lei como organismos ministeriais com competências expressivas, tornando-se ainda mais notório no que diz respeito à assunção de encargos financeiros não aprovados previamente pelos órgãos centrais (Correio Pedagógico, 1988: 45-47). Dadas as competências das DRE, L. Lima (1995: 67) admite a hipótese de “uma recentralização de poderes por *controlo remoto*, através da criação de uma espécie de ‘capitanias’ regionalmente disseminadas [...], mas não regionalizadas”, constituindo “ramificações de um centro agora ainda mais próximo das escolas que, não dotadas de autonomia(s), são sobretudo vistas como departamentos periféricos ou serviços locais, assim se reproduzindo a administração centralizada” (LIMA, 1999a: 67)

⁷⁵ Apesar de no decreto-lei n.º 43/89 e, mais tarde, no decreto-lei n.º 172/91 o legislador realçar a *revalorização da escola*, o que se verifica na lei orgânica do Ministério da Educação é o “reforço dos serviços centrais” e a “flexibilização da estrutura central do Ministério” (LIMA, 1998a: 64-65).

legitimar as reformas, o Ministério da Educação como uma “estrutura complexa”, não valoriza a descentralização de poderes para diminuir a burocratização. Nesta conjuntura, facilmente se poderia prever que qualquer reforma da administração escolar não poderia deixar de veicular uma centralização de poderes e a manutenção de escolas não autónomas⁷⁶. Assim, o decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, identificado pelo Ministério como o decreto da autonomia⁷⁷, corria o risco de nunca ser implementado, dado o paradigma centralista da lei orgânica do Ministério da Educação (LIMA, 1998a: 71), por forma a permitir que as escolas se tornassem gradualmente mais autónomas⁷⁸, apesar de o seu preâmbulo iniciar com a pretensão de “inverter a tradição de uma gestão demasiado centralizada e transferindo poderes de decisão para os planos regional e local” (decreto-lei n.º 43/89)⁷⁹. Não esqueçamos, todavia, e seguindo a perspectiva de A. S. Fernandes (1989: 46), que a autonomia não tem apenas as dimensões administrativa, financeira e pedagógica mas também a dimensão política pelo que a transferência de poderes teria também que ocorrer ao nível da definição de políticas próprias⁸⁰.

A autonomia professada neste diploma está na dependência de existir ou não um projecto educativo de escola, o que, do nosso ponto de vista, não é adequado dado poder existir um verdadeiro projecto educativo mas a sua concretização ser inviável por limitações legais, isto é, por falta de autonomia real.

Além disso, consideramos a autonomia proposta pelo Ministério da Educação enviesada⁸¹ porque, por um lado, é referido que o diploma define um quadro orientador da

⁷⁶ O que contrariava a tendência dos países da Comunidade Europeia onde “ ‘A escola tende a tornar-se na unidade central da administração do sistema de ensino’ ” (BARROSO e SJOSLEV in BARROSO, 1991: 8) e também o relatório Coleman que recomendava “ ‘fazer da escola o centro da acção educativa’ ” (COLEMAN in BARROSO, 1991: 8).

⁷⁷ Apesar deste decreto-lei só contemplar escolas dos 2º, 3º ciclos e secundárias. O decreto-lei limita-se, segundo L. Lima (2000: 66), a apresentar definições genéricas e competências essencialmente instrumentais e processuais mas sem especificação.

⁷⁸ Este diploma já previa que as escolas se autonomizassem progressivamente (art. 27º), não sendo, por isso, novidade no decreto-lei n.º 115-A/98 o faseamento da autonomia.

⁷⁹ O decreto-lei n.º 43/89 surge, assim, desenquadrado e desarticulado das outras vertentes e diplomas da reforma educativa em curso (LIMA, 1998a: 71).

⁸⁰ Este autor considera que a afirmação ‘competências das escolas’ é uma “expressão vaga, ambígua e sem possibilidades de aplicação imediata”, tornando-se só exequíveis quando se sediam em órgãos próprios. Assim, como o decreto-lei n.º 43/89 nada refere acerca da estrutura orgânica das escolas, as competências eventualmente transferidas para as escolas teriam que aguardar concretização para entrarem em exercício efectivo (FERNANDES, 1989: 46), entendendo-se assim o decreto-lei como mera retórica.

⁸¹ Segundo R. Carneiro (2001: 333), então Ministro da Educação, o decreto-lei da autonomia vai “n vezes a Conselho de Ministros antes de ser aprovado na sequência de difíceis adaptações”, avançando ainda que, na

autonomia de escola genérico e flexível, evitando uma regulamentação limitativa (perspectivas que vão de encontro à LBSE), mas, por outro lado, dá a entender que as estruturas centrais pretendem desenvolver um treino nos gestores de tal forma que posteriormente não se afastem muito da prática anterior. De facto, a publicação por parte da DGEBS (Direcção Geral dos Ensinos Básico e Secundário) de um documento intitulado “Práticas de Autonomia - Roteiro de Leitura do Decreto-lei n.º 43/89” onde se estabelece um paralelismo entre o articulado do referido diploma e outra legislação com que se cruza, canaliza os gestores escolares para um determinado tipo de gestão e para o cumprimento dos diplomas legais. Esse mesmo documento refere na parte final que “a progressiva vivência da Autonomia tornará desnecessária a regulamentação minuciosa de alguns domínios” (DGBES, 1992: 76). Ora, a autonomia exerce-se e adapta-se continuamente às situações pelo que as vivências ajudam a tomar decisões mas não determinam as mesmas. Além disso, dá a entender que os actores escolares não se envolvem directamente na construção da sua autonomia, o que é um retrocesso manifesto em relação à dinâmica reformadora impulsionada pela LBSE e pela CRSE. Há ainda a acrescentar o facto de o decreto-lei referir que a autonomia da escola se desenvolve nos planos cultural, pedagógico e administrativo art. 2º, ponto 3), nunca se referindo à autonomia financeira que é fundamental em qualquer processo autonómico. A escola limita-se a fazer a gestão financeira, embora passe a existir uma flexibilidade nessa gestão em termos da cabimentação nas rubricas da contabilidade pública (art. 23º, ponto 1). De salientar ainda que, mesmo ao nível das receitas próprias, a escola tem que justificar a razão da não utilização integral das verbas aprovadas e não gastas em cada ano económico (art. 22º, ponto 4), o que explicita claramente a manutenção do controlo financeiro por parte dos serviços centrais.

Tendo em conta todas as contradições e oposições existentes no próprio Ministério da Educação, a versão final da proposta da CRSE⁸² nunca chegou a ser

sua perspectiva, no Conselho de Ministros prevalecia uma cultura de “antidevolução de poderes que se detêm” e adianta ainda que “Tudo o que tem a ver com processos autonómicos [...], com processos de envolvimento e participação comunitária alargada, e de devolução da própria escola às instâncias comunitárias [...] esbarram sistematicamente com grandes resistências do Conselho de Ministros”.

⁸² As diferentes versões da proposta da CRSE foram sofrendo adaptações contudo parece existir congruência entre elas, o que atesta a profundidade da reflexão existente. Saliente-se a cronologia das propostas apresentadas: Seminários - Maio 1987; Documentos Preparatórios - Janeiro 1988; Proposta Global - Julho 1988. A proposta do Governo ocorreu em Julho de 1990. Saliente-se ainda que as propostas dos diferentes grupos de trabalho no âmbito da CRSE se revelaram bastante fragmentadas (AFONSO, 2002a: 39), o que

publicada em lei⁸³, sendo substituída pelo modelo consignado no decreto-lei n.º 172/91, de 10 de Maio, que integra o denominado “Novo Modelo de Administração e Gestão Escolar”⁸⁴. Esta decisão política contrariava a recomendação da CRSE orientada para a não imposição às escolas da reforma administrativa, devendo antes ser construída com elas, pois só dessa forma seria uma reforma autêntica (CRSE, 1988b: 49).

Pensamos ser oportuno questionarmo-nos porque é que as instâncias governamentais criam uma CRSE para trabalhar e apresentar propostas de reforma e depois não se aproveita todo o investimento realizado. Em nosso entender, uma das razões do governo para avançar com uma reforma “própria” (que visasse os objectivos da sua ideologia e da sua relação com o mercado) era porque estava pressionado para reformar o sistema educativo, quer pelo enorme crescimento do mesmo quer pela necessidade de promover o sucesso educativo, o que responderia às exigências sociais, nomeadamente advindas do desenvolvimento tecnológico e da competitividade económica. Estamos convictos de que estes poderes omissos oriundos do sector económico reclamando modernidade, qualidade e competitividade em todos os sectores se tornaram extraordinariamente fortes e condicionaram decisivamente a acção do governo. Ora, apesar de no programa do XI governo constitucional estar estabelecido como prioritário

“a reorganização cabal da administração educativa, desde o reforço das autonomias da escola [...] à reformulação do sistema de gestão escolar [...] até à forte desconcentração e transferência de competências do aparelho central para a periferia” (CARNEIRO, 1992: 67),

demonstrou ausência de articulação entre os diferentes grupos. Os elementos do GT da administração escolar consideravam que, pelo facto de a reforma estar a ser delineada por GT diversos e sediados local e institucionalmente em múltiplos sítios, tornava a articulação entre os trabalhos difícil. Esta dificuldade acentuava-se, no entender destes autores, quando existia uma certa pressão para que a organização do trabalho fosse rápida. Porém, consideravam que a articulação dos trabalhos tinha que ser feita ou pela CRSE ou pelas estruturas políticas (FORMOSINHO, FERNANDES, LIMA, 1988). L. Lima (1998a:45), elemento do grupo de trabalho que estudava a administração escolar, refere que “A recepção da LBSE, sobretudo no âmbito dos trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo [...], cedo deixou ficar claro o seu carácter ambíguo relativamente a muitas matérias relevantes, tendo gerado interpretações diversas, mais restritivas ou mais avançadas, em termos de democracia, de participação, de descentralização e de autonomia, todas argumentando com base no seu articulado”. Para este autor, a lógica sectorial da proposta global da CRSE tornou-a consideravelmente difícil e insucessosa.

⁸³ Há autores que referem que a passagem de um elemento da CRSE para ministro da educação (Roberto Carneiro) determinou a publicação de uma lei consentânea com uma perspectiva mais individual em detrimento da apresentada pela CRSE.

⁸⁴ Para alguns autores a desvalorização dos trabalhos da CRSE e das posições do CNE insere-se numa estratégia de reforma que desvaloriza a participação da sociedade civil.

o que ia de encontro à LBSE e à proposta da CRSE, o decreto-lei n.º 172/91 desviou-se dessas finalidades, talvez porque a perda de poder e do controlo directo sobre as escolas pudesse vir a inviabilizar os compromissos com o poder económico.

Segundo R. Carneiro (2001: 329), como a Comissão de Reforma tinha sido nomeada por outro ministério, havia “diferenças de concepções e de pensamentos entre alguns membros da [Comissão] [...] e os dois Secretários de Estado”, sendo por isso natural que as propostas da Comissão não avançassem⁸⁵. Além disso, a criação da Secretaria de Estado da Reforma Educativa⁸⁶ gerou problemas de simultaneidade com a CRSE, segundo refere o próprio Ministro (id., ibid.: 329)⁸⁷, ficando os trabalhos da CRSE sem acolhimento por parte dessa secretaria. Porém, esta falta de acolhimento não se registou em todos os programas da proposta global da CRSE, pois como R. Carneiro pertenceu a um grupo de trabalho da CRSE ligado às propostas do currículo, grupo de trabalho este que, segundo A. Teodoro (1995: 55), permaneceu em funções para além do mandato da CRSE, e sendo estas propostas assumidas pelo próprio Ministro, avançou a sua implementação enquanto que as restantes caíram no esquecimento, nomeadamente as referentes à administração escolar⁸⁸. Também, J. Formosinho (1989a: 12) partilha desta posição ao referir que o grupo do currículo se apresentou em alternativa à CRSE, sobreviveu a ela e continuou a conduzir a reforma curricular, tendo o próprio Ministro enviado esta proposta para o CNE em alternativa à da CRSE.

Vamos de seguida fazer uma análise crítica da proposta apresentada pelo governo, procurando destacar as semelhanças e diferenças entre esta proposta e a

⁸⁵ J. D. Pinheiro (2001: 309), antecessor de R. Carneiro, manifesta pena por a reforma não ter sido prosseguida porque entendia que eram propostas exequíveis, “que não induziam uma ruptura ou uma mutação no sistema, mas muito mais uma indução”.

⁸⁶ Criada pelo Ministro R. Carneiro e, provavelmente, mais pela filosofia que o próprio tinha para o Ministério da Educação do que pela necessidade dessa secretaria no contexto da época.

⁸⁷ L. Lima refere que as incongruências e desconexões relativas existentes na proposta global da CRSE foram agravadas, após a publicação da LBSE, com a mudança de governo que, para alguns sectores, segundo B. P. Campos, não estava “nada empenhado na aplicação da lei” (CAMPOS, 1989: 13 in LIMA, 1998a: 46), “com a mudança de ministério, com uma clara tensão entre o ministério e a comissão na fase final do seu mandato, com protagonismos dificilmente conciliáveis e, mais tarde, com as novas mudanças de ministros, até ao anúncio político, discursivo, do final do ciclo de reforma” (LIMA, 1998a: 45-46).

⁸⁸ A perspectiva do governo anterior era de que vários projectos avançassem simultaneamente e não se esgotassem todas as atenções do sistema no processo de regularização curricular (COSTA, 2001: 517).

apresentada pela CRSE e ver até que ponto a primeira se inspirou na segunda, bem como fazer uma análise da importância da implementação experimental do modelo do decreto-lei n.º 172/91 no contexto nacional e suas consequências futuras.

3. A reforma da escola de acordo com o decreto-lei n.º 172/91

3.1. O modelo de direcção e gestão da escola e seus princípios base

O preâmbulo do decreto-lei n.º 172/91 consagra princípios que vão de encontro às leis estruturantes do sistema educativo - Constituição da República Portuguesa, LBSE e decreto-lei n.º 43/89, o que levou a pensar que estaríamos finalmente em presença de um modelo que traduzia o conteúdo e o espírito do projecto do grupo de trabalho, o que, como veremos, não se verifica, apresentando alterações e reduções substanciais nomeadamente ao nível dos princípios e valores e à forma de organizar a escola (AFONSO, 1999b: 124). De facto, refere que a escola passou a ser decisiva nos planos cultural, pedagógico, administrativo e financeiro, exigindo, por isso, a transferência de poder para o local, tornando as instituições políticas locais cada vez mais autónomas. É ainda referido no preâmbulo do normativo que

“O [...] diploma define um modelo de direcção e gestão que, nas suas linhas conceptuais, é comum a todos os estabelecimentos de educação e ensino⁸⁹, mas que se concretiza em modalidades específicas” (decreto-lei n.º 172/91).

Os grandes princípios do modelo proposto são os de representatividade, democracia e integração comunitária⁹⁰. Nessa conjuntura propõe um órgão de direcção, integrando representantes da comunidade, e um órgão de gestão de topo⁹¹, constituído por professores, e outros de gestão intermédia⁹², seguindo a proposta do GT da CRSE. A

⁸⁹ De realçar que este é o primeiro modelo de Administração Escolar publicado que se aplica simultaneamente às escolas dos 2º e 3º ciclos e secundárias e às escolas do 1º ciclo e jardins de infância.

⁹⁰ J. Formosinho e J. Machado (2000a: 47) referem que a importância do decreto-lei n.º 172/91 “advém-lhe [...] da sua concepção pluridimensional de escola, que [...] se associa a uma intencionalidade de intervenção substantiva da comunidade local na definição e contextualização das políticas educativas”, e que é corporizada nos princípios referidos.

⁹¹ O órgão de gestão de topo é unipessoal coadjuvado por adjuntos. Assumindo este órgão competência técnica, limitando-se a gerir a escola de acordo com as directrizes do Conselho de Escola, é de alguma forma paradoxal a sua designação - Director Executivo.

⁹² Os órgãos de gestão intermédia não estão totalmente definidos no decreto-lei n.º 172/91, tendo sido posteriormente regulamentados em legislação suplementar.

organização da escola proposta por este modelo é a que se apresenta no organograma 1 (embora sem o rigor de um organograma) do quadro 9 (referente às escolas dos 2º e 3º ciclos do ensino básico e secundário)⁹³, constante no anexo I.

Esta divisão entre direcção e gestão seguia a linha de que a escola deveria ser dirigida pela comunidade (embora 50% de elementos fossem professores) e gerida por um órgão de natureza técnica (constituído somente por professores) que privilegiasse os critérios pedagógicos na sua acção. A criação de um órgão técnico visa a prestação, por parte das escolas, de um ensino de qualidade e com resultados positivos, mas com uma gestão racional de recursos, para aproximar Portugal dos países do centro da Europa. Esta perspectiva vem de encontro à crescente ênfase na qualidade e modernização (GOMES, 1999: 143) que apresentava registos em muitos outros domínios da sociedade.

A composição do órgão de direcção da escola - Conselho de Escola - contempla representantes de todos os sectores da *comunidade educativa* procurando, assim, implementar um modelo representativo e democrático⁹⁴. As competências deste órgão também vão no sentido da ampla integração comunitária da escola, como se pode ler no artigo 8º, alínea j)

“Definir os princípios que orientam as relações da escola com a comunidade, com as instituições e organismos com responsabilidades em matéria educativa e com outras escolas, nacionais ou estrangeiras” (decreto-lei n.º 172/91).

O Conselho de Escola é então o órgão que define os princípios fundamentais da escola, com a participação de representantes de todos os sectores interessados na

⁹³ A organização da escola proposta por este modelo segue de muito perto a proposta do GT no âmbito dos trabalhos da CRSE mas apresenta diferenças significativas ao nível das competências dos diferentes órgãos.

⁹⁴ C. Estêvão refere que “Se, por um lado, a inclusão destes actores parece assentar numa orientação democrática, por outro, tal gesto pode significar (...) a intenção de reduzir conflitos (...), uma vez que a sua incorporação nas decisões políticas da escola favorece, por exemplo, a redução da probabilidade que o poder social seja utilizado em ordem a resistir às políticas públicas” (ESTÊVÃO, 1998a: 80). Refere ainda o mesmo autor que o Estado ao tentar manter “incólume a parte substantiva do poder e do controlo” (ESTÊVÃO, 2000: 43) permite algumas “encenações dramatizadas de autonomia segundo um guião de um projecto educativo” (ESTÊVÃO, 1998c: 28), mas retém centralmente toda a estratégia a desenvolver no sistema educativo. Esta opção de permitir uma pseudo-participação na direcção da escola dos diferentes sectores sociais pode ter como objectivo último uma certa “eufemização das relações sociais, de atenuação das relações conflituais [...] [e] de normalização social” que ao nível das escolas pode ter “o (de)mérito de reduzir a autonomia [das mesmas] a uma fórmula de conformidade” (ESTÊVÃO, 2000: 42). Também R. Gomes (1999: 150) refere que a participação das comunidades locais “na gestão, financiamento e decisão dos projectos educativos de escola” não deixa de ser uma “tentativa de [...] negociação centrífuga de acordo social que sustenta os consensos educacionais”.

educação, sendo ainda o principal promotor da integração da escola no meio que a envolve.

O órgão de gestão deveria seguir as orientações do conselho de escola e agir em conformidade com as prioridades de uma instituição educativa. De facto, é referido no art. 17º, ponto 2, alínea a), que ao director executivo compete “Executar e fazer executar as deliberações do conselho de escola”, além de que deve submeter a aprovação por este órgão os documentos essenciais da escola - Regulamento Interno, Projecto Educativo e Plano de Actividades, e apresentar relatórios trimestrais das actividades desenvolvidas. Além disso, os projectos de orçamento e as contas de gerência também dependiam da aprovação do conselho de escola (art. 8º, ponto 1) bem como a definição dos “princípios que orientam as relações da escola com a comunidade” e outras instituições (art. 8º, ponto 1, alínea j)). É ainda referido no art. 21º, ponto 1, que “O director executivo, no cumprimento do respectivo mandato, é responsável perante o conselho de escola, devendo pautar a sua actuação por princípios de zelo, eficiência e eficácia”.

A criação de alguns órgãos novos apresentava aspectos positivos, especialmente o conselho de escola que detinha competências muito superiores às dos anteriores conselhos directivos, permitindo uma maior dinâmica de escola bem como uma abertura à construção crescente da autonomia da instituição, embora, e segundo L. Lima, este modelo se afastasse “dos cenários de descentralização e de autonomia antes propostos” (LIMA, 2000: 62)⁹⁵, referindo ainda “que nada de substancial concretiza no plano da autonomia, não deixando sequer minimamente claro quais as vantagens acrescidas ou os maiores graus de autonomia de que as escolas regidas pelo ‘novo modelo’ passarão a beneficiar” (LIMA, 1998a: 73). Não deixemos, contudo, de salientar a criação dos departamentos curriculares cuja medida poderia vir a tornar-se determinante para a integração dos saberes dos alunos e permitir coerência na sua formação.

A pretensa designação do director executivo por parte do conselho de escola é de alguma forma dúbia, e o processo de selecção é, para alguns autores entre os quais J. Barroso (1995a: 49), ambíguo, pois nem é um método de eleição nem um método de

⁹⁵ Apesar de o próprio decreto-lei anunciar transferência de poderes para a escola.

selecção profissional mas um misto dos dois. Se por um lado a gestão deve ser fundamentalmente técnica, exigindo uma selecção do director executivo pelo seu perfil, por outro, o director executivo é “seleccionado de entre os candidatos de um concurso”⁹⁶. Pensamos que era objectivo proceder a uma selecção democrática⁹⁷ quando deveria ser somente técnica dado se pretender uma gestão especializada (critério para director executivo - art. 18º, ponto 1). Implicitamente regista-se uma ambiguidade ou até uma certa contradição na selecção do director executivo, pois, por um lado, desejava-se manter a gestão democrática conseguida após o 25 de Abril de 1974, por outro, exigia-se um gestor que perseguisse a qualidade educativa. Esta aparente contradição não era alheia ao facto de existir no interior do próprio Estado um confronto entre diferentes perspectivas explicitadas nos modelos “racionais e normativos da gestão do sistema educativo” (GOMES, 1999: 145). Segundo R. Gomes os modelos apresentados pelo Estado destinavam-se, por um lado, “à racionalização e optimização de recursos”, e, por outro, à “mobilização e envolvimento dos actores educativos” (id. *ibid.*). Para alguns autores este modelo apresenta registos de diferentes perspectivas. Assim, e seguindo a esteira de L. Lima (1998a: 57), “articula-se com abordagens de tipo ‘neo-tayloriano’ ” (LIMA, 1994; BARROSO, 1995a), “encerra soluções referenciáveis a princípios gerencialistas e tecnocráticos” (CORREIA, 1994), “afasta-se dos cenários de descentralização e de autonomia antes assumidos” (LIMA, 1995) e “abre-se a pressões institucionais em torno da ‘gestão racional’ ” (ESTÊVÃO, 1995). Por sua vez, A. Afonso (1999a: 228-229) considera o decreto-lei n.º 172/91

“um documento híbrido, onde é possível detectar marcas contraditórias que sinalizam quer a vontade inicial [...] de imprimir maior dinamismo, participação e democratização à vida das escolas, quer a vontade posterior de outros autores e decisores políticos que indicia uma fragilização e alteração da direcção democrática em favor de um órgão de gestão [...] a quem se atribuem responsabilidades e competências que podem inverter opções e valores anteriores (substituindo-os por outros como a eficiência, a eficácia e o controlo)”.

Tal como acontecia com a proposta da CRSE, a principal linha de força do modelo é sem dúvida, e comparativamente ao modelo anterior, a distinção entre a direcção

⁹⁶ Embora os critérios de selecção contemplassem aspectos do perfil desejável para um candidato a gestor escolar.

e a gestão escolar, sendo a direcção um órgão democrático e participado pelos diferentes sectores. Porém, enquanto que na proposta do GT a centralidade se registava no conselho de direcção, órgão com competência exclusiva para definir o projecto educativo da escola e cuja execução das deliberações e orientações competia à comissão de gestão, no modelo do decreto-lei n.º 172/91 o conselho de escola assumia um papel meramente simbólico dadas as responsabilidades do director executivo perante a administração central (ESTÊVÃO, 1995; LIMA, 1995; AFONSO, 1999b)⁹⁸. De facto, em termos teóricos o órgão de direcção é a principal estrutura da escola, porém, na prática, quem detém realmente o maior poder é o director executivo, pois, por inerência do seu cargo, tem presença assegurada nos três órgãos fundamentais da escola - conselho de escola, conselho pedagógico e conselho administrativo⁹⁹, podendo este até apresentar uma visão distorcida ou truncada dos problemas dado o Conselho de Escola ser um órgão isolado sem ligação institucional a outros órgãos (FALCÃO, 2000: 117). Além disso, o director executivo é o principal responsável perante a administração educativa (artigo 21º, ponto 2), tornando-se, por isso, um fiel cumpridor das orientações educativas e indutor, nos diferentes órgãos, dessa mesma fidelidade¹⁰⁰. A este propósito, J. Barroso (1995a: 49) considera que este decreto-lei hipervalorizou a “racionalidade técnica” ao confiar a gestão a um órgão unipessoal, a qual se agravou com a retórica da “modernização” e da “qualidade educativa”, sendo também da mesma opinião outros autores como A. Afonso (1995), C. Estêvão (1995) e L. Lima (1995).

⁹⁷ A direcção da escola é que deve ser democrática (o que teoricamente já era, dada a representatividade dos diferentes sectores no conselho de escola). A gestão é especializada, podendo o gestor assumir, eventualmente, um estilo mais democrático.

⁹⁸ Segundo A. Afonso (1999b: 124) o que foi legislado é bastante diferente do projecto do GT no que se refere aos princípios e valores e quanto à forma de organizar a escola, apresentando, no seu entender, uma diferença substantiva no que concerne à dimensão expressiva da autonomia.

⁹⁹ J. Formosinho (1990: 35) considera que somente a proposta da CRSE, de que é co-autor, é “congruente com a subordinação da gestão à direcção”, afastando a possibilidade de se estabelecer uma correspondência directa entre essa proposta e a do decreto-lei n.º 172/91.

¹⁰⁰ A este propósito, P. Cunha (1995: 63), ao constatar situações em algumas escolas experimentais onde se pretendia diluir o poder do director executivo pela assunção de algum poder por parte do presidente do conselho de escola, refere que “o que se pretende é não diluir a autoridade do director executivo, mas reforçá-la o mais possível, embora submetendo-o inteiramente ao órgão de direcção prestando-lhes contas dos resultados da sua gestão”. Acrescenta ainda que, atribuir funções ao presidente do conselho de escola ‘fora’ desse conselho iria “contribuir para o estabelecimento de uma tensão entre os órgãos da escola que não facilita nem a eficiência da escola nem a sua democraticidade” (id., ibid.), e desvaloriza a concentração de poderes numa só pessoa dado que entende os poderes dos dois órgãos em patamares distintos.

A possibilidade do director executivo ser um professor não pertencente à escola é mais congruente com a perspectiva de se tornar uma figura ao serviço do estado do que da *comunidade educativa*, podendo esta até lhe ser desconhecida. Todavia, também poderá apresentar aspectos positivos na medida em que, sendo um concurso com maior projecção, poderá seleccionar-se o “melhor gestor”¹⁰¹.

A aparente transferência de poderes para a escola, e consequentemente o crescimento da sua autonomia, é para alguns autores fictícia, pois serve mais para legitimação do governo do que propriamente para descentralizar as decisões. Se esta proposta pretendia equilibrar os poderes entre os diversos sectores (professores, pessoal não docente, pais, alunos, ...) pensamos que ela não foi plenamente conseguida, sendo um reforço disfarçado para os professores. De facto, os professores estão representados no conselho de escola com 50% dos elementos, o presidente desse órgão é professor, o director executivo, que é professor, também pertence ao conselho de escola, sendo ainda o conselho pedagógico constituído maioritariamente por professores e presidido por um deles¹⁰². Além disso, e entre outras razões, como a cultura do país ainda está pouco desenvolvida ao nível da participação e sendo ainda os professores reconhecidos como os conhecedores dos assuntos da educação, é natural que todo o conselho respeitasse mais a posição destes do que dos elementos não docentes.

Teoricamente, o modelo podia ser considerado democrático pois procurava envolver os principais interessados no processo educativo, podendo até ser perspectivado como uma reedição da gestão democrática¹⁰³. Porém, na prática isso não aconteceu, eventualmente por falta de motivação dos diferentes sectores, nomeadamente autarquia e interesses sócio-culturais e económicos, para uma participação activa ou pela dominação do corpo docente (usando poderes de especialista)¹⁰⁴. De facto, é compreensível que os sectores sócio-culturais e económicos tivessem uma participação praticamente nula pois, na perspectiva desses sectores, ela não seria de grande utilidade pelo facto de a escola não

¹⁰¹ Colocámos aspas nesta designação porque não a estamos a considerar no seu sentido usual mas sim como aquele que melhor serve a comunidade educativa, procurando processos eficazes para atingir a eficiência, privilegiando sempre os aspectos de natureza pedagógica.

¹⁰² Esta mesma opinião é veiculada por outros autores tais como N. Afonso (1994, 133 e 280).

¹⁰³ Apesar do modelo de gestão democrática ter afastado da gestão um sector fortemente interessado no processo educativo - os pais.

¹⁰⁴ O facto de o normativo omitir a participação informal condiciona a acção dos diferentes agentes, no entender de J. Barroso (ver MACEDO *et. al.*, 1995), pois a participação limita-se ao conselho de escola.

ter poder de decisão ao nível curricular, por exemplo, e não ser possível articular os seus interesses com os da escola.

O modelo apresentado, até pela sua diferença relativamente à proposta da CRSE para a qual tinha havido um amplo debate, foi sujeito a muitas críticas durante a sua construção e mesmo depois. Assim, o decreto-lei n.º 172/91 integra algumas alterações em relação à versão apresentada ao CNE, que resultaram, em parte, das recomendações emitidas no parecer deste conselho¹⁰⁵ e outras pelas pressões dos sindicatos¹⁰⁶. O CNE considerou “indispensável procurar encontrar um modelo capaz de aliar a participação e a eficiência, a democraticidade e a mobilização da comunidade educativa, a estabilidade e a responsabilidade”. Destacou ainda a importância do modelo instituído pelo decreto-lei 769-A/76 na democratização do ensino, devendo-se considerar, no futuro, os aspectos positivos desse modelo. É referido também que os trabalhos da CRSE foram os antecedentes do decreto-lei n.º 172/91, apesar deste conselho entender que este modelo não segue, pelo menos substancialmente, os referidos trabalhos, afastando-se bastante em alguns pontos importantes.

As recomendações emanadas do CNE¹⁰⁷ visam o cumprimento dos preceitos da LBSE, sem que haja qualquer ambiguidade, nomeadamente ao nível das competências dos órgãos de direcção e gestão. Sugere que os presidentes dos conselhos de escola e pedagógico sejam docentes, não devendo, no caso deste último, ser o gestor, para que as funções de consulta e de execução não se tornem ambíguas¹⁰⁸.

Em relação ao órgão de gestão, foi recomendado um órgão colegial evitando a “unipessoalidade excessiva na gestão e [...] os perigos de conflitualidade com os órgão de direcção” (CNE, 1990), admitindo a possibilidade de este órgão colegial substituir o

¹⁰⁵ O CNE deu parecer favorável ao projecto do modelo de administração e gestão escolar em 13 de Dezembro de 1990, no entanto, esse mesmo parecer (n.º 4/90) integra recomendações significativas.

¹⁰⁶ N. Afonso (1995: 111) considera que “o resultado final [do modelo da administração escolar] deixa transparecer a tradicional influência dominante da corporação docente na conceptualização e desenvolvimento das políticas educativas”, exemplificando com a situação de paridade entre professores e restantes membros no conselho de escola. Para este autor, “o processo político que conduziu à [...] versão final [...] [do modelo] reduziu o potencial de inovação da reforma, criando as condições favoráveis à sua assimilação às práticas consuetudinárias da gestão democrática, possibilitando uma transição em continuidade” (id., ibid.).

¹⁰⁷ Neste trabalho apenas vamos abordar as recomendações que consideramos mais pertinentes.

¹⁰⁸ Estas recomendações foram quase totalmente consideradas na versão definitiva, apenas admite a possibilidade do presidente do conselho pedagógico ser o gestor, apesar de não ser obrigatório.

conselho administrativo¹⁰⁹. Como o órgão de gestão é essencialmente técnico, são indicadas características desejáveis no perfil do gestor escolar.

O parecer do CNE foi importante para melhorar o documento, no entanto, o número de conselheiros que o aprovou não foi expressivo, tendo havido votos contra por discordarem do essencial do modelo proposto. Destaque-se, por exemplo, a posição de A. Teodoro que considerou que a aplicação do modelo seria um “grave retrocesso” na educação, e a de J. Formosinho, que apesar de votar favoravelmente o parecer, considerou que o modelo ficava “muito aquém do que é essencial para uma escola de sucesso” (CNE, 1990) recomendando a elaboração de outro diploma.

Após a publicação do decreto-lei 172/91, o ministério, continuando com o propósito de concretizar uma reforma o mais participada possível, e dado ter havido alguma resistência ao modelo proposto, solicita a alguns especialistas que emitam o seu parecer sobre o referido decreto-lei, especialmente no que se refere às diferentes objecções apontadas¹¹⁰. De entre essas objecções podemos referir algumas que considerámos mais pertinentes:

- a não avaliação do modelo instituído pelo despacho n.º 40/SEAE/75 e pelo decreto-lei n.º 769-A/76, e consequentemente o não aproveitamento do que esse modelo tinha de positivo;
- o modelo do decreto-lei n.º 172/91 retira aos professores o direito de elegerem o órgão de administração da sua escola;
- desvalorização dos órgãos de natureza pedagógica e ressuscitação do “reitor”¹¹¹;
- o director executivo, sendo o único que responde perante a administração, passa a exercer o controlo directo e eficaz da escola;

¹⁰⁹ O chefe dos serviços de administração escolar passava a ter direito de participação neste órgão mas sem direito a voto.

¹¹⁰ Justificando que as objecções referidas só têm servido para lançar dúvidas e desmobilizar os actores para esta significativa mudança qualitativa, propondo, por isso, um debate mais alargado e rigoroso.

¹¹¹ A este propósito R. Carneiro (2001: 334), Ministro da Educação de 1987 a 1991, período em que se elaborou e publicou o decreto-lei n.º 172/91, refere que a nomeação de reitores era apoiada por alguns sectores do Conselho de Ministros, tendo até de “produzir documentos de interpretação jurídica da Lei de Bases para irem a Conselho de Ministros, para demonstrar que seria ilegal e, portanto, inconstitucional, materialmente inconstitucional, a nomeação de reitores” para que essa proposta não se tornasse possível.

- o director executivo gere e propõe-se alcançar objectivos definidos por pessoas alheias à realidade quotidiana da vida da escola;
- o modelo visa entregar o controlo das escolas aos interesses privados.

Por solicitação do Ministério ou por iniciativa própria, talvez pela esperança de reformar verdadeiramente o sistema educativo ou pelas expectativas sociais e políticas criadas desde a constituição do GT no contexto da CRSE, muitos especialistas foram fazendo análises do decreto-lei proposto.

Assim, J. Barroso (1995a: 48) refere que no decreto-lei n.º 172/91 o que está em causa é “uma visão integrada de administrar como acto e como fim que envolve toda a organização e seus actores” e não “uma divisão formal e hierárquica entre a tomada de decisão política e a sua operacionalização técnica” (id., ibid.). Considera ainda o mesmo autor que a

“hipervalorização de uma ‘racionalidade técnica’ de gestão [...] era já visível na proposta do grupo de trabalho [...] mas agravou-se bastante [neste decreto-lei] com a formulação que foi adoptada [...] (confiando a gestão de topo a um órgão unipessoal¹¹²) e com a retórica oficial mais recente sobre a ‘modernização’ e a ‘qualidade educativa’ ” (id., ibid.: 49).

Pelas críticas que o autor faz ao modelo e pela alteração dos paradigmas teóricos da administração educacional que estiveram na base da elaboração do decreto-lei n.º 172/91, J. Barroso chega a propor na obra citada alguns princípios orientadores para uma outra “reforma da gestão”.

L. Lima (1995: 61), no texto “Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política”, procura distanciar o “Novo Modelo de Administração e Gestão Escolar” da proposta apresentada pela CRSE da qual foi co-autor. Considera que

“Diferentes teses, perspectivas e interpretações políticas e administrativas, [...] em torno da Lei de Bases do Sistema Educativo [...] desenharam-se desde cedo entre a Comissão de Reforma do Sistema Educativo [...] e os responsáveis governamentais, [...] não apenas entre distintos protagonistas mas também entre os discursos políticos e as normas e regulamentações concretas que viriam a ser produzidas por um mesmo protagonista”.

¹¹² “A ambiguidade que rodeia o processo de designação do director executivo (entre a ‘eleição’ e a ‘selecção profissional’) e a tentativa de promover a candidatura de professores de fora da escola” (BARROSO, 1995: 49) são, para J. Barroso, sintomas de caminhar para uma administração gerencialista (id., ibid.).

Segundo o mesmo autor, o consenso gerado em torno da LBSE e dos seus princípios revelou-se meramente aparente, pois as críticas ao gigantismo do Ministério e ao seu centralismo assentaram em lógicas diferentes. Para uns eram para legitimar mudanças profundas ao nível da divisão de poderes, valorizando a participação e a descentralização, enquanto que para outros serviam para procurar soluções mais eficazes e eficientes (id., *ibid.*: 61-62).

Ainda na esteira do mesmo autor, o preâmbulo do decreto-lei n.º 172/91 e o seu articulado não comungam dos mesmos princípios, questionando o reforço/não reforço da autonomia da escola e o facto de o director executivo, ao ser um órgão unipessoal, poder vir a ser perspectivado como o “último elo de desconcentração radical”¹¹³ (id., *ibid.*: 67- 68) do sistema educativo.

Segundo C. Estêvão (1995: 91), a incorporação de outras “autoridades” na escola (mais propriamente no conselho de escola) poderá ser lida como uma medida que crescentemente amplie as noções de democracia e participação¹¹⁴, levando a uma maior aceitação social do conselho de escola e tornando-o institucionalmente mais consistente. Esta consistência poderá diminuir se os “actores mais poderosos” impuserem as suas regras e ideologias. Se estes sectores forem exteriores à escola, esta passa a ser mais vulnerável a pressões exteriores, transformando-se numa instituição prestadora de serviços ou então desenvolvendo resistências às pressões providas do exterior (id., *ibid.*). Apesar disso, o autor coloca algumas reservas quanto à funcionalidade do órgão dado a sua composição ser similar à do anterior conselho consultivo, podendo-se registar uma *transmigração* deste para o conselho de escola, perdendo o seu carácter político e passar a ser meramente consultivo. Estas reservas são reforçadas pelo facto de não sendo da responsabilidade do conselho de escola a elaboração do projecto educativo mas do conselho pedagógico, este documento perder a sua politicidade, transformando-se num documento simbólico e sem traduzir a especificidade da comunidade educativa que serve (ESTÊVÃO, 1995: 92).

¹¹³ Pelas competências atribuídas ao director executivo verifica-se que este era quem garantia o cumprimento da lei sendo “especialmente responsável perante a “administração educativa” (art. 21º, ponto 2). Também no art. 21º, ponto 1, o diploma se refere à responsabilidade perante o conselho de escola mas, em prol do cumprimento da lei, prevalece a responsabilidade perante a administração educativa.

¹¹⁴ O conselho de escola passa a ser o órgão que “tenderá a cerimonializar a participação ao nível organizacional” (ESTÊVÃO, 1995: 91).

Ainda segundo o mesmo autor, o director executivo ao “constituir-se como a variável constante da organização” (id., ibid.: 93), dado ser o único elemento presente nos três principais órgãos da administração escolar, poderá “instituir-se como um órgão de controlo” (id., ibid.) podendo “até alternar autoritarismo com alguma sedução” (id., ibid.) e tornar-se no principal actor na determinação da “ideologia dominante” da escola.

Apesar das imensas críticas que foram feitas e da oposição à implementação experimental do modelo por parte de algumas organizações sindicais, este modelo foi, de um modo geral, aceite pelas escolas, especialmente as designadas para a experiência, o que poderá ser corolário da finalidade da escola se abrir ao meio. Todavia, este objectivo pode ser, dado o conceito de abrir a escola ser ambíguo, invocado para legitimar práticas diversas e por vezes contraditórias, prendendo-se com lógicas de rentabilização de recursos, de corporativismo e de estudo do meio, sem se pretender alterar significativamente as modalidades de trabalho dos professores (SARMENTO e FERREIRA, 1995b: 106).

3.2. Pertinência da sua implementação (experimental)

Em 1989 o governo faz um balanço da execução dos vários programas que enformavam a reforma educativa. Relativamente à administração, o ministério procurava

“a valorização da escola, libertando-a das peias burocráticas que restringem o processo educativo como processo humano e criativo, e [...] [a promoção da] dimensão comunitária que lhe restitui dignidade de inserção no tecido social, cultural, institucional e económico local” (Ministério da Educação, 1989: 71).

Nesse sentido, e com a publicação do decreto-lei n.º 43/89 de 3 de Fevereiro, o governo propõe-se apresentar ao CNE e aos parceiros sociais um projecto de diploma definindo um novo modelo de administração escolar¹¹⁵, o qual seria “construído no sentido de valorizar a autonomia da escola e aprofundar os laços que a ligam à comunidade educativa local” (id., ibid.: 72).

¹¹⁵ Era o “pré-anúncio” do decreto-lei n.º 172/91, de 10 de Maio.

A promessa do decreto-lei foi cumprida e o parecer emitido pelo CNE já por nós abordado. A publicação tardia desse decreto-lei¹¹⁶ (em Maio) e a posterior designação das escolas¹¹⁷ onde iria decorrer a experimentação, levou a que a experiência só iniciasse no ano lectivo 1992/1993, em 21 escolas a nível nacional e 3 áreas escolares, tendo-se alargado no ano lectivo seguinte a mais 28 escolas e 2 áreas escolares¹¹⁸.

A experiência iniciou-se tendo o Ministério se mostrado interessado numa avaliação real dessa experimentação. Assim, foi constituído o Conselho de Acompanhamento e Avaliação (CAA) com representantes de diversos sectores do Ministério, dos parceiros sociais, dos pais, dos alunos e de especialistas em administração escolar, dispensando o próprio Ministério de apoios logísticos e administrativos bem como o fornecimento de informações, ocorrências, dúvidas ou problemas relevantes acerca do processo em curso.

O aumento da autonomia da escola que o Ministério da Educação se tinha proposto desenvolver pressupunha, no entender do CAA, que parte das normas passassem a ser da competência das escolas¹¹⁹, perspectivando uma pluralidade de centros de decisão - regional, local ou a própria escola. A administração deveria estabelecer regulamentos genéricos e flexíveis, privilegiando mais os objectivos da escola¹²⁰.

Todavia, A. Afonso (1995: 77), citando L. Lima, refere que se mantém “ ‘uma super-produção normativa e regulamentadora’ sem que estas escolas [da experiência]

¹¹⁶ Segundo J. Azevedo (2001b: 559-560), Secretário de Estado dos Ensinos Básicos e Secundário em 1992/93, sendo Ministro da Educação Fernando Couto dos Santos, a política deste Ministério era de continuidade relativamente aos anteriores mas com “uma travagem efectiva, no que diz respeito à aplicação do novo modelo de administração e gestão das escolas”, o que poderá ter tido repercussões futuras em termos da sua generalização que nunca veio a ocorrer.

¹¹⁷ Apesar de nesse ano, em alguns casos, se ter interrompido o processo eleitoral para os conselhos directivos, prolongando os mandatos, que estavam a terminar, por mais um ano.

¹¹⁸ Os critérios de selecção da amostra não foram muito explicitados, não sendo a mesma representativa das escolas do país.

¹¹⁹ A este propósito o CAA refere que “Regulamentações mais precisas, quanto à composição e formas de designação de órgãos escolares, num quadro de descentralização e autonomia devem ser assumidos pela escola ou por órgãos descentralizados de âmbito regional, [...] [abrindo] a possibilidade de poderem existir diferentes aplicações do mesmo modelo político em normativos concretos” (CAA, 1996: 17-18).

¹²⁰ Relativamente a este aspecto, o CAA recomenda a construção de um diploma quadro, salvaguardando os princípios de democraticidade, participação, representatividade e integração comunitária, que defina as “grandes coordenadas políticas da administração da instituição escolar” (CAA, 1996: 59-60), devendo a escola definir, no pleno exercício da sua autonomia e no quadro comunitário em que se integra, “o modelo organizacional que melhor garanta a prossecução dos seus objectivos específicos” (id., ibid.).

tenham sido dotadas de maior autonomia administrativa e financeira”. Também J. Formosinho e J. Machado (2000a: 47) referem que

“a sua [decreto-lei n.º 172/91] excessiva regulamentação, os equívocos e as ambiguidades nas competências, no protagonismo e na inter-relação dos seus principais órgãos [...] não permitiram que este ‘novo modelo de administração, direcção e gestão das escolas’ trouxesse poderes substantivos às mesmas”

A. Afonso (1995: 76) refere ainda que a expectativa de que “O novo modelo de administração e gestão escolar” seria central à reforma educativa ficou defraudada, facto que se comprova com o carácter amorfo e pouco inovador com que a experiência decorreu, tendo passado despercebida à maior parte dos professores, alunos, pais e até mesmo à comunidade científica¹²¹. A visibilidade social que era esperada, e até desejada, nos diferentes sectores da educação foi diminuta, passando a reforma discreta demais para mobilizar toda a comunidade. P. Cunha (1995: 57-61), Secretário de Estado da Reforma Educativa, considerava o modelo do decreto-lei n.º 172/91 uma “reforma cultural profunda”, mas admitia a possibilidade de a *cultura presente* contaminar a reforma, com paradigma contrário ao da *cultura presente*, em vez de a aprofundar. Este mesmo responsável refere, tendo em conta as dificuldades que existiram ao nível das escolas experimentais na implementação do modelo (nomeadamente as relações entre Director Executivo, Presidente do Conselho Pedagógico e Presidente do Conselho de Escola), que “O resultado [...] é a tendência a voltar a misturar a direcção e a gestão, implicando todos os intervenientes em todas as tarefas e, portanto, diluindo a responsabilidade e anulando o regime de prestação de contas” (id., ibid.: 62).

No relatório do CAA são focalizados aspectos pertinentes e a considerar numa nova versão deste modelo ou num novo modelo, recomendando por isso o adiamento da sua implementação¹²². Vamos de seguida destacar os que considerámos mais relevantes:

¹²¹ Os professores foram considerados os agentes privilegiados da reforma tendo-se transmitido essa ideia para a opinião pública. *Fazer a reforma com os professores* foi um dos principais *slogans* usados, no entanto estes são chamados a participar somente na fase da execução, quando tudo está praticamente decidido (DIAS, 1999: 110; GOMES, 1999: 150). Seguindo A. Nóvoa, A. Teodoro afirma que a incapacidade de mobilização dos professores “tem empurrado a dinâmica reformadora para uma lógica legislativa” (NÓVOA, 1991 in TEODORO, 1995: 66). Relativamente aos outros actores educativos, a sua intervenção foi praticamente diminuta.

¹²² *A posteriori* L. Lima (2000: 43), que também pertenceu ao CAA, referiu que a “avaliação [deste modelo] viria a ser desfavorável e cuja generalização viria a ser recusada já pelo novo Governo (a partir de 1996)”, concluindo que “o movimento reformador foi incapaz de concluir a reforma da administração escolar”.

- um modelo de administração e gestão escolar não deve ser aplicado simultaneamente a todas as escolas mas também não deve ser experimentado em algumas e depois generalizado a todas, atendendo a que “a diversificação de contextos sociais, geográficos e culturais de cada escola torna mais que problemática a aplicação de um modelo que se ajuste de igual modo a todas elas” (CAA, 1996: 16). Além disso, nem todas as escolas estão motivadas ou têm capacidade (por razões estruturais ou conjunturais) “para a assunção de novas responsabilidades num quadro de autonomia¹²³. Poderá mesmo verificar-se diferentes níveis de aceitação o que implicará [...] uma graduação da descentralização” (id., ibid.: 17) contextualizada num quadro legal genérico e flexível;
- falta de coerência entre o preâmbulo do diploma, postulando princípios democráticos, participativos, de integração comunitária e de reforço de autonomia, e o seu articulado, que apresenta um grau excessivo de regulamentação, ambiguidades nas competências, protagonismo e interrelação dos principais órgãos (id., ibid.: 44);
- sugere-se reconsideração acerca da ausência de atribuições de competências ao presidente do conselho de escola¹²⁴, visando tornar mais nítida a imagem do órgão a que preside, sem que isso represente “uma indesejável interferência nas competências próprias do órgão de gestão” (id., ibid.: 51);
- a dupla dependência do director executivo relativamente ao conselho de escola e à administração educativa é geradora de ambiguidade, potenciando, eventualmente, conflitos entre os órgãos da escola (id., ibid.: 52);
- a existência de Conselhos Locais de Educação não deve conduzir a uma diminuição da autonomia da escola, devendo antes valorizá-la e melhorar a sua utilização no quadro comunitário (id., ibid.: 59).

O CAA dá ênfase à autonomia das escolas mas não no sentido de que a administração educativa as deve “abandonar”, devendo, pelo contrário, prestar um apoio incrementado, nomeadamente ao nível da eliminação das “assimetrias existentes nas condições de funcionamento das escolas” (id., ibid.: 71). Refere ainda o relatório, que só

¹²³ O CAA considera que “A introdução do novo modelo de direcção e gestão deve ser resultante, não de uma intervenção unilateral da administração central, mas de um acordo entre administração e escolas. Este acordo poderá assumir uma forma contratual de maneira a comprometer igualmente as duas partes pela sua execução” (id., ibid.: 18).

¹²⁴ Se a escola não for dotada de autonomia, as funções de direcção serão revestidas de ausência de conteúdo prático, esvaziando, assim, as competências do conselho de escola.

tem sentido uma direcção autonomizada da gestão e integrando um conjunto vasto de actores (internos e externos à instituição) se puder definir a sua própria política, necessitando, para tal, de descentralização de poderes (id., ibid.: 53).

Depois desta avaliação do CAA em que são apontados como não cumpridos os principais objectivos do diploma, ou pelo menos os que são proclamados pela administração, - autonomizar a escola e integrá-la na comunidade envolvente - , pode-se dizer que esta avaliação destrói completamente o modelo, pondo, com certeza, em causa a sua generalização, o que na realidade nunca veio a acontecer.

Embora o decreto-lei n.º 172/91 se apresentasse, no seu preâmbulo, a preconizar a autonomia das escola que já se tinha iniciado, segundo o mesmo, com o decreto-lei n.º 43/89, referindo que este último tinha conferido às escolas uma “vasta autonomia” ao nível da decisão nos planos cultural, pedagógico, administrativo e financeiro, sendo que o decreto-lei n.º 172/91 vinha estabelecer o “ordenamento jurídico de direcção, administração e gestão” (preâmbulo do decreto-lei n.º 172/91) das escolas no contexto dessa autonomia, verifica-se que o discurso e as práticas ainda estão bastante desfasados. A este desfasamento não estará alheio o facto de o normativo não ter definido as regras de construção da autonomia das escolas, apresentando um carácter genérico, o que contribuiu para as críticas de que foi alvo com argumentação de reproduzir um modelo centralizado (SEQUEIRA, 1998: 147).

A implementação experimental deste modelo pode ter sido pouco significativa e ter tido pouca visibilidade, porém, pensamos que foi um marco ao nível da participação (eventualmente ténue e sem grandes consequências por limitação dos normativos) de outros actores educativos num órgão da escola e também pela tomada de consciência de todos, principalmente os que viveram a experiência, que a existência de um órgão de direcção se esvaziava sem a respectiva atribuição de poderes de decisão. Consideramos ainda que estes aspectos se revelaram ainda mais significativos ao nível do 1º CEB e Jardins de Infância pois foi uma medida que permitiu agregar lugares de monodocência numa mesma área escolar (talvez o gérmen dos agrupamentos), o que os retirou do abandono a que estiveram condenados durante tantos anos.

Capítulo 2: A reforma da escola de acordo com o decreto-lei n.º 115-A/98

Neste capítulo vamos analisar o modelo de administração escolar do decreto-lei n.º 115-A/98, que vigora nas escolas portuguesas, destacando fundamentalmente os órgãos assembleia de escola e conselho executivo por serem objecto essencial nesta investigação. Procuraremos identificar possíveis contributos do modelo, e mais especificamente dos órgãos citados, no reforço e consolidação da autonomia da escola.

Procuraremos ainda aspectos comuns a este modelo e ao que foi experimentado e avaliado, bem como as condições que levaram à sua alteração.

1. O modelo de direcção e gestão proposto e suas “fontes inspiradoras”

A experimentação e a avaliação de um modelo de administração escolar não culminou num modelo de administração melhorado e passível de ser generalizado a todas as escolas. As propostas do CAA não tiveram grande acolhimento político por parte do Ministério da Educação¹²⁵, não sendo alheio a esta situação o facto de em 1995 Portugal passar a ter um governo apoiado por uma força política (PS) diferente da dos últimos dez anos, registando-se, especialmente na pasta da educação, uma alteração de orientação política dado que há muito mais de dez anos o titular desta pasta tinha o apoio do PSD. Assim, a nosso ver, para cortar com tudo que se tinha feito anteriormente, o ME solicitou uma nova proposta a um novo especialista - João Barroso - a qual foi apresentada em 1997, mas que¹²⁶ não foi publicada em Diário da República, tendo-se “fabricado” nos gabinetes do ME um novo modelo¹²⁷ e consignado no decreto-lei n.º 115-A/98. Segundo

¹²⁵ Segundo A. Afonso (2002b:79) estes resultados foram insuficientes para o governo PS.

¹²⁶ Para J. Barroso (1998a: 52) o facto de os responsáveis políticos tentarem fazer uma “mudança sem sobressaltos” levou a que se negociassem compromissos com várias forças sociais (Sindicatos, Associações de Pais, Autarquias, ...) que “retiraram clareza política às medidas aprovadas e reduziram o campo de manobra estratégica desses mesmos responsáveis”.

¹²⁷ Embora o Ministério da Educação tenha posto a circular em Janeiro de 1998 um projecto para discussão pública sobre *Autonomia e Gestão das Escolas* mas que, a nosso ver, ocorreu num prazo extremamente curto dado a publicação do decreto-lei que integrava o modelo de administração escolar datar de 4 de Maio do mesmo ano. Além disso, fazendo uma análise comparativa entre estes dois documentos não se encontram diferenças substanciais, podendo-se pensar que ou não surgiram sugestões/críticas significativas ou não foram contempladas na redacção final. Todavia, destacamos das diferenças existentes a eliminação dos aspectos indicados no projecto para aprofundamento e alargamento das competências na 2ª fase do processo de autonomia: atribuição de uma dotação orçamental, alargamento das formas de autofinanciamento e a atribuição de uma quota de pessoal docente a contratar directamente (*Projecto de Autonomia e Gestão das*

J. Barroso (2000c: 12) “O processo de decisão que se seguiu à apresentação do relatório foi marcado por diversas micropolíticas actuando quer no interior do Ministério da Educação quer no interface das suas relações com as diversas forças sociais”¹²⁸.

Apesar da posição do autor do estudo preparatório, e fazendo um comparação às diferentes propostas de modelos de administração surgidas, A. Afonso (1999b: 126) considera que o modelo publicado apresenta mais afinidades com a proposta de J. Barroso do que com a da CRSE ou com o modelo do decreto-lei n.º 172/91, destacando dois aspectos que mostram bem esta proximidade: os contratos de autonomia e a lógica gradual na construção da autonomia.

Na sua proposta J. Barroso (1997: 2) defende a territorialização das políticas educativas¹²⁹ como forma de dinamizar e apoiar “formas diversificadas de gestão e gestão

Escolas, art. 47º, ponto 3, alíneas a), b) e c)), o que entendemos ser bastante positivo para não circunscrever o alargamento da autonomia somente a estes aspectos.

¹²⁸ A este propósito B. Macedo (1999: 26) considera que o decreto-lei n.º 115-A/98 “reflecte os embates entre os campos científico, técnico e político que se foram registando ao longo do processo que o originou”. Para esta autora “as pertinências políticas [...] sobrepõem[-se] frequentemente às razões de natureza científica e técnica” o que levou, neste caso, a que “a síntese que quer[ia] agradar a todos acaba[sse] por satisfazer poucos”. Assim, apesar de considerar que “só em 1997 se dá início de forma mais consistente ao processo de autonomia das escolas” (id., ibid.) a prática tem revelado e explorado incoerências no decreto-lei n.º 115-A/98.

¹²⁹ Em França nos anos 80 e 90 operou-se uma territorialização das políticas educativas, como afirma B. Charlot (1995: 96-97), “Nos anos 1980 e 1990 viu-se multiplicar os planos, projectos, contratos, organizada uma planificação de descentralização e contratualização”. Todavia, o autor acrescenta “Mas convém sublinhar que a descentralização e a contratualização mantém-se sobre o controlo do Estado, que tem novas funções mas não transfere para outros o seu papel” (id., ibid.: 97). Já em França havia preocupações de melhorar a produtividade pelo que se estava a descentralizar as políticas. B. Charlot afirma que “Para melhorar isto [produtividade], é preciso delegar para a periferia, onde se conhecem bem os problemas e onde podem ser resolvidos dentro do contexto, a responsabilidade de determinar dentro dos seus conteúdos os actos concretos a construir. Um funcionário não é mais um agente do Estado a aplicar as regras, mas um actor de serviço público a quem é devolvida a questão da eficácia (e também da responsabilidade) do acto” (id., ibid.: 99). Porém, o autor não deixa de apontar alguns aspectos negativos que a descentralização pode induzir. De facto refere que “Podemos dizer que uma tal evolução como uma desconcentração e uma descentralização abrem novos espaços de eficácia, de liberdade, de cidadania, mas portanto um risco de segmentação do espaço social e escolar - segmentação agravada, sob o efeito da construção da Europa, que submete o espaço nacional a forças centrífugas” (id., ibid.: 100). B. Charlot (1994: 42) defendia que a autonomia devia ser contratualizada ao afirmar que “A autonomia dos estabelecimentos e das colectividades locais deve ser exercida num quadro de um contrato e sobre a base de um projecto ou de um plano”. B. Charlot e J. L. Derouet (1994: 209) afirmam ainda que “O grau e a forma da centralização escolar é indissociável do ganho do Estado ao território e do seu modo de intervenção nas razões sociais”. Esta perspectiva da autonomia vai de encontro à necessidade de a conquistar, ou pelo menos conquistar a confiança, pois os administradores escolares só podem decidir algo que se enquadre no que está contratualizado ou planeado. Todavia, numa organização tão imprevisível como a escola essa forma de exercer a autonomia limita a acção de qualquer gestor e poderá tornar impeditiva a resolução de determinados problemas. Em Portugal J. Barroso (2000c:14) usa o conceito de territorialização “no sentido de valorizar a afirmação dos poderes periféricos, a mobilização local dos actores e a contextualização da acção política” e tendo em conta atingir as seguintes finalidades: “contextualizar e localizar as políticas e a

integrada de recursos e favorecendo a sua adaptação às especificidades locais”, devendo o Estado deixar de regulamentar sobre a organização e administração escolares e as autoridades autárquicas tomarem iniciativas nessa matéria em cooperação com as escolas¹³⁰ que, cada vez mais, se devem envolver na política educativa local (id., ibid.: 14), percorrendo desta forma uma escala progressiva e contratualizada de autonomia¹³¹. Para este autor, o reforço da autonomia, que deve ser um meio para a escola realizar as suas finalidades em melhores condições (id., ibid.: 21), deve atingir um nível que possibilite aos órgãos da escola a definição de “*metas, políticas, estratégias e planos próprios*, no respeito pelas orientações gerais e normas que definem o serviço público de educação” (id., ibid.: 44), o que implica além de uma desconcentração de poderes uma verdadeira descentralização¹³². J. Barroso (1998: 49) recusa

“uma visão estreita de ‘autonomia das escolas’ como simples regulamentação jurídico-administrativa da atribuição e gestão de um conjunto de novas competências e recursos, valorizando, em contrapartida, a dimensão política, pedagógica e sócio-organizacional da sua construção”.

Porém, também afirma que o reforço da autonomia das escolas exige que se mantenha e seja aumentado o papel regulador do Estado por forma a que a autonomia da escola e a territorialização das políticas educativas não permitam uma segmentação e

acção educativas, contrapondo à homogeneidade das normas e dos processos, a heterogeneidade das formas e das situações”; “Conciliar interesses públicos [...] e interesses privados”; “Fazer com que na definição e execução das políticas educativas, a acção dos actores deixe de ser determinada por uma lógica de submissão, para passar a subordinar-se a uma lógica de implicação”; “Passar de uma relação de autoridade baseada no controlo ‘vertical’ [...] para uma relação negociada e contratual, baseada na desmultiplicação e ‘horizontalização’ dos controlos” (id., ibid.: 15-16).

¹³⁰ Para J. Barroso (1997: 10) a territorialização das políticas proporciona a valorização da afirmação dos poderes periféricos, a mobilização local dos actores e a contextualização da acção política. Todavia, esta territorialização também pode ser vista como a “tendência das sociedades pós-industriais de transferirem para a periferia a gestão das contradições que o centro não pode resolver” (id., ibid.: 11).

¹³¹ J. Barroso parte do pressuposto que as escolas se encontram em estádios diferentes de autonomia, pelo que algumas necessitam de mais tempo para estarem em condições de se autonomizar. L. Lima (2000: 71) questiona este aspecto de as escolas necessitarem de mais tempo para operarem mudanças em direcção a uma administração democrática e descentralizada. O autor questiona-se se serão as escolas ou a própria administração a necessitar de mais tempo.

¹³² Esta verdadeira descentralização não inviabiliza a existência de uma política de educação nacional. Nesta matéria concordamos com S. Peano (1995: 179) quando afirma que “A descentralização supõe dois elementos: de que é possível conciliar uma política nacional e políticas regionais; [...] Uma política nacional deve visar a redução das desigualdades, harmonizar o desenvolvimento dos sistemas educativos entre as diferentes partes do território; as políticas regionais, ao contrário, querem adaptar o sistema educativo às necessidades e especificidades de cada região”. Como afirma J. Barroso (2000b: 67), a procura do equilíbrio entre o Estado e os professores, os pais e a comunidade para administrar a educação, deve passar por “uma revitalização do poder local tanto em espaço como em estrutura privilegiada de intervenção social”.

pulverização do sistema de ensino, pondo em causa a coerência nacional, a equidade do sistema de ensino público e o seu funcionamento democrático (BARROSO, 1997: 30).

Na sua proposta J. Barroso (1997: 30) define sete princípios a que deve obedecer um programa de reforço da autonomia, dos quais destacamos

“o reforço da autonomia da escola não pode ser definido de modo isolado, sem ter em conta outras dimensões complementares de um processo global de territorialização das políticas educativas”,

o que aponta a reorganização do Estado como condição imprescindível à transferência de poderes para a escola. Contudo, afirma noutro princípio que

“No quadro do sistema público de ensino, a ‘autonomia das escolas’ é sempre uma autonomia relativa, uma vez que é condicionada quer pelos poderes da tutela e de superintendência do governo e da administração pública quer do poder local, no quadro de um processo de descentralização” (id., ibid.),

em que o Estado passa a assumir um papel mais regulador por forma a garantir a coesão do sistema educativo¹³³.

Além disso, é afirmado que “o reforço da autonomia das escolas não constitui um fim em si mesmo, mas um meio de as escolas prestarem em melhores condições o serviço público de educação” (id., ibid.: 32), subordinando, assim, a autonomia à formação. Todavia este reforço da autonomia não deve constituir “uma obrigação para as escolas, mas sim [...] uma ‘possibilidade’ ” que as escolas têm, pretendendo-se que se “venha a concretizar no maior número possível de casos” (id., ibid.: 31).

Para este investigador, proporcionar condições para que as escolas se tornem autónomas “é um investimento” nas mesmas que se deve basear em compromissos e traduzir-se em benefícios (id., ibid.: 33), devendo estabelecer-se uma relação de confiança entre a administração e as escolas por forma a que todos ganhem (obviamente coisas diferentes) com a autonomia das escolas.

¹³³ Embora também refira que “o reforço da autonomia das escolas não deve ser encarado como uma forma do Estado aligeirar as suas responsabilidades” (BARROSO, 1997: 30). Afirmo ainda J. Barroso (2000b: 67), e seguindo Derouet e Luterq (1997), que “não podemos crer que a transformação e o desenvolvimento do sistema educativo passa unicamente pela iniciativa local, sem Estado ou com um Estado reduzido a gerir de longe e a controlar a conformidade com as normas para avaliação. A salvaguarda dos interesses e dos direitos dos cidadãos em educação passa pela afirmação de um projecto político claro, iniciado e pensado para incorporar particularismos locais sem cair no localismo”. De salientar que o projecto de J. Barroso contempla, a nível da escola, um órgão com funções de definição de políticas institucionais e de controlo social sobre o funcionamento e seus resultados - Conselho de Escola, uma Comissão Executiva e uma Comissão Pedagógica, sendo que esta depende e está acima da Comissão Executiva (BARROSO;1997: 66).

Tendo em conta estes princípios, o autor propõe no seu projecto as seguintes medidas estratégicas para implementação do processo autonómico das escolas: “Previsão de duas fases para o reforço da autonomia das escolas”; “Formalização e institucionalização do processo de transferência de competências e de recursos para as escolas, através de ‘contratos de autonomia’ ”; “Exigência de requisitos prévios para que as escolas possam aceder a cada uma das fases do processo de reforço da autonomia”, “Desenvolvimento de um programa de formação para os responsáveis pela gestão da escola”; “Criação de uma estrutura de pilotagem e regulação do processo integrada a nível central [...] e a nível regional”; “Obrigatoriedade de as Direcções Regionais em colaboração com os serviços centrais [...] desenvolverem um programa de intervenção específico para as escolas que não reuniram as condições necessárias para aceder à 1ª fase” (BARROSO, 1997: 38-41).

Estas medidas visam dotar as escolas de autonomia mas uma autonomia segura, isto é, só depois de certas condições verificadas e perante outras condições acordadas é que a transferência de poderes se deve efectuar. Apela-se também à formação dos gestores e ao apoio dos serviços regionais do Ministério da Educação, donde se pode afirmar que esta proposta veicula a autonomia das escolas mas o Estado não as deve abandonar, pelo contrário, deverá apoiá-las. Esta mesma posição é reafirmada nas características que o plano estratégico proposto por J. Barroso deve apresentar: *indutivo* porque tem em conta as autonomias que as escolas já dispõem; *diversificado* porque prevê situações diferentes tendo em conta as condições de cada escola; *progressivo* para se ir adaptando à evolução das condições da escola; *sustentado* para que as escolas disponham de apoios necessários ao exercício da autonomia; *compensado* no sentido de a administração poder ter uma intervenção supletiva nas escolas que ainda não reúnem as condições necessárias ao pleno exercício da autonomia; *contratualizado* para ter em conta a diversidade de situações e se saiba quais as responsabilidades das escolas e dos outros níveis da administração; *avaliado* para se aferirem resultados, poderem ser corrigidas situações negativas e ajustar os objectivos (BARROSO, 2000c: 25).

Depois desta abordagem sucinta à proposta de J. Barroso e à análise que vamos de seguida fazer ao decreto-lei n.º 115-A/98, constata-se que existem entre estes dois documentos muitas similitudes em termos organizativos. Essas similitudes não se

verificam relativamente a uma descentralização efectiva de poderes, pois J. Barroso privilegia mais o poder local e uma transferência efectiva de competências a nível da educação, e o decreto-lei, apesar de também partir dessa axiomática¹³⁴, em termos de implementação fica muito aquém de alcançar essas pretensões, dado que o próprio decreto-lei e toda a legislação regulamentadora do sistema educativo impõe fortes barreiras a qualquer descentralização de poderes, o que vai permitir que as escolas experienciem como diz C. Estevão (1999: 149), uma “autonomia sob suspeita”¹³⁵.

De facto, no preâmbulo do decreto-lei n.º 115-A/98 é referido que

“A escola, enquanto centro de políticas educativas, tem [...] de construir a sua autonomia a partir da comunidade em que se insere, dos seus problemas e potencialidades, contando com uma nova atitude da administração central, regional e local, que possibilite uma melhor resposta aos desafios da mudança”.

Além disso, e argumentando a incorporação de alguns anos de experiência em democracia, refere que o diploma “afasta uma solução normativa de modelo uniforme de gestão e adopta uma lógica de matriz”, visando “favorecer decisivamente a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades” (id., *ibid.*).

Estes pressupostos do decreto-lei apontam para um modelo com abertura significativa para definição de políticas locais e que crie condições às escolas para construírem uma identidade própria e contextualizada à realidade local. Também convergente para esta perspectiva é o modo como no decreto-lei se define autonomia:

“o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados” (art. 3º, ponto 1),

apesar de circunscrever a autonomia da escola ao poder que é reconhecido pela administração, sendo este também função das competências e recursos cedidos pela própria administração. Pensamos que a administração deve fazer uma avaliação de

¹³⁴ O preâmbulo do decreto-lei inicia com a indicação de algumas premissas fundamentais a uma nova organização da educação: autonomia das escolas e descentralização.

¹³⁵ J. Formosinho e J. Machado (2000a: 55) consideram que não se efectivando a descentralização então “a retórica da territorialização das políticas educativas reduzirá o conceito à problemática escolar e ao interior da escola, onde se concederá algum espaço de participação e representatividade ao pessoal não docente e aos pais e encarregados de educação e se associará, pelo menos nominalmente, a autarquia local e outros representantes da comunidade onde a escola se insere”. A este propósito J. Formosinho e J. Ferreira (2000: 79) consideram que “Em Portugal, o discurso do poder político tem vindo a importar conceitos e preocupações, por vezes descontextualizadas, produzindo uma retórica de territorialização, de

desempenho da escola no seu todo e dos seus gestores, em particular, no entanto não deve limitar o poder de decisão dos actores escolares, o que parece acontecer nesta definição de autonomia ao admitir implicitamente a existência de poderes que a escola não pode exercer por não serem reconhecidos pela administração. Por um lado dá a entender a escola como centro de decisão a diferentes níveis mas por outro este centro de decisão é limitado pelos meios proporcionados, apontando para uma autonomia controlada. O art. 4º do decreto-lei - Princípios orientadores da administração das escolas - reforça a ideia de autonomia controlada ao assumir como premissas a participação e responsabilização de todos os intervenientes (alíneas a) e d)) mas nunca se referindo a uma descentralização de poderes¹³⁶ pelos diversos níveis da administração¹³⁷, apesar de contemplar no artigo 2º os Conselhos Locais de Educação onde se deve promover a articulação entre políticas educativas e outras políticas sociais¹³⁸.

Tendo em conta os princípios referenciados, o decreto-lei apresenta um modelo de administração escolar representado no organograma 2 (sem o rigor que tal designação implica) integrado no quadro 10 constante no anexo II.

O modelo propõe um órgão que promova a integração comunitária - assembleia de escola - tendo representantes dos diferentes sectores (com um máximo de 20 elementos) mas onde 50% são professores¹³⁹. As competências deste órgão serão por

contratualização, de autonomia, de parceria e partenariado, etc., sem criar, no entanto, um contexto favorável e fomentador da diversidade e da iniciativa local”.

¹³⁶ Embora possa ser negociado através dos contratos de autonomia contemplados no artigo 48º do decreto-lei um reforço de poderes para a escola, mas, como parece evidente pela forma como estão regulamentados e até pelos actores envolvidos, os contratos de autonomia nunca constituirão um meio que conduza a uma efectiva descentralização de poderes.

¹³⁷ Apesar de A. Benavente, nessa altura Secretária de Estado da Educação e Inovação, entender que “a autonomia é indissociável da responsabilização das escolas e restantes organismos da administração educativa, pelo que implica, por um lado, a redução da ambiguidade na delimitação das competências próprias e delegadas dos diferentes domínios da administração (incluindo escolas) e, por outro, um claro acréscimo da capacidade para executar e fazer executar os planos e projectos concebidos no exercício daquelas competências” (BENAVENTE, 1998: 43; sublinhado nosso). G. O. Martins, também Secretário de Estado da Administração Educativa neste período, refere que “O centro das políticas educativas tem de ser a escola e nesta a aprendizagem do aluno deve ser o centro de gravidade de toda a acção” (MARTINS, 1998: 48 - sublinhado do autor) e adianta “a descentralização como realidade viva tem de passar pelo assumir pelo poder local [...] das responsabilidades no serviço público de Educação” (id., ibid.: 49). Se se fizer uma análise comparativa aos discursos destes dois responsáveis do Ministério da Educação e ao decreto-lei 115-A/98 constata-se que este fica aquém das ideologias professadas pelos dois Secretários de Estado.

¹³⁸ O que é de alguma forma paradoxal pois se não se tem competência para definir políticas como se poderá efectivar uma articulação entre as mesmas.

¹³⁹ Inicialmente eram previstos 50 a 60% mas teve parecer desfavorável do CNE (1997, ponto 58). O Conselho Nacional de Educação também considerou que a definição do número máximo não era compatível

nós aprofundadas numa fase posterior deste trabalho, mas, no momento, dizemos que as competências gerais deste órgão são a “definição de linhas orientadoras da actividade da escola” (art. 8º, ponto 1) e é o “órgão de participação e representação da comunidade educativa” (art. 8º, ponto 2).

A direcção executiva é composta exclusivamente por docentes, embora o CNE no seu parecer recomendasse que se aceitasse candidaturas à direcção executiva de individualidades qualificadas que não fossem docentes (CNE, 1997), e tem como competências gerais (as mais específicas abordaremos mais adiante) a gestão e a elaboração dos documentos fundamentais da escola (RI, PE, PAE), ouvindo o conselho pedagógico (art. 17º, ponto 1), e ao seu presidente compete a representação da escola (art. 18º, ponto 1, alínea a)).

Relativamente às competências gerais do conselho pedagógico pode-se dizer que é o órgão de coordenação e orientação educativa da escola mas apresenta poucas competências ao nível da tomada de decisão. Neste âmbito, pensamos que a clarificação de funções deste órgão e da direcção executiva não foi devidamente acautelada, apesar de isso ter sido objecto de crítica por parte do CNE no seu parecer emitido antes da publicação do diploma. De facto, o CNE (1997) considerou que, sendo a direcção executiva responsável pela gestão pedagógica e o Conselho Pedagógico órgão de coordenação e orientação educativa, pode conduzir a um conflito de competências, carecendo de clarificação. P. Sucena, conselheiro do CNE, considera até que o conselho pedagógico está condenado à semi-obscuridade e, do seu ponto de vista, o parecer do CNE não é suficientemente explícito a criticar essa situação (declaração de voto ao parecer do CNE).

O modelo apresenta ainda o conselho administrativo que é um órgão com poder deliberativo, totalmente autónomo relativamente aos outros órgãos, e cujas competências gerais são em matéria administrativo-financeira. Ora, é a este órgão que compete aprovar (internamente) o projecto de orçamento, embora deva estar em conformidade com as linhas orientadoras definidas pela assembleia, a elaboração do relatório de contas de gerência, a autorização para a realização de despesas e respectivo pagamento e zelar pela actualização do cadastro patrimonial da escola (art. 30º). Não

com a filosofia do modelo, tornando-se extremamente regulamentador (CNE, 1997, ponto 64), o mesmo acontecendo para o conselho pedagógico

esqueçamos, no entanto, que os critérios pedagógicos devem prevalecer sobre quaisquer outros, pelo que a autorização das despesas pode não ser convergente para essa orientação, até porque o conselho pedagógico não é auscultado sobre qualquer assunto que diga respeito ao orçamento.

Além disso, o conselho administrativo é constituído maioritariamente por elementos do conselho executivo pelo que as opções/decisões deste órgão determinarão inevitavelmente as opções/decisões do conselho administrativo. Por isso, também neste órgão o conselho executivo tem um papel preponderante, sendo que neste caso nenhum documento e/ou decisão requeira parecer de qualquer outro órgão.

No contexto de uma escola autónoma, o conselho administrativo é um órgão fundamental na gestão orçamental, e, conseqüentemente, no estabelecimento de prioridades, pelo que, a manter-se este quadro legislativo, o seu funcionamento é bastante independente relativamente aos outros órgãos da escola.

Pela análise do organograma proposto por este decreto-lei facilmente se conclui que os princípios definidos no preâmbulo não têm expressão prática no sentido de reforçar a autonomia da escola. Por um lado a matriz organizacional é de *malha bastante apertada* ficando a escola somente com competência para estipular o número de elementos em cada órgão. Além disso, enquanto o conselho administrativo tem competências deliberativas o conselho pedagógico não, contrariando a prevalência dos critérios pedagógicos sobre os administrativos e financeiros; a assembleia de escola não tem praticamente competências de definir directrizes para a escola, limitando-se a aprovar os documentos oriundos da direcção executiva e com pareceres do conselho pedagógico e, como diz L. Lima (2002: 29-30), está longe de ser um órgão político, sendo antes um órgão basicamente esvaziado onde se realiza uma “encenação participativa”; o conselho executivo, apesar de a autonomia da escola não ser reforçada por este modelo, continua a ser o órgão com maior centralização de poder e, tal como no decreto-lei n.º 172/91, a ter que prestar mais responsabilidades aos órgãos centrais do que à própria assembleia de escola.

Ora, esta orgânica veiculada por este decreto-lei não respeita, contrariamente ao previsto, “a especificidade de cada escola e do seu projecto” (despacho normativo sobre Regime de Autonomia e Gestão emanado do Ministério da Educação - GSEAE, 12

Maio 1997: 2) porque é bastante limitativo na definição de políticas locais, exigindo uma prestação de contas contínua e generalizada¹⁴⁰. Também não se atingem os aspectos que tinham sido valorizados pelo CNE¹⁴¹ tais como: transferência de competências para a escola de forma gradual e contratualizada, reforço dos laços de cooperação horizontal entre diversos protagonistas a nível local e procurar reforçar o direito à participação dos vários agentes sociais (CNE, 1997, ponto 86).

Alguns sectores, nomeadamente o PCP, considerou que o debate público promovido acerca do projecto do Regime de Autonomia e Gestão Escolar (restrito no tempo - 15 dias) foi para mostrar disponibilidade para o diálogo mas que na realidade não se efectivou. Para o PCP algumas propostas de alteração foram aceites mas

“pareciam estar preparadas desde o início, como hipotéticas margens de recuo [...] para chancelar uma aparente disponibilidade para a discussão das ideias e para uma aparente valorização dos resultados encontrados”¹⁴² (PCP in Diário da Assembleia República, n.º 9, I Série, 3/Outubro/1998),

além de se ter pressa de legislar sem procurar reestruturar a máquina ministerial para proceder a uma efectiva descentralização (id., ibid.). Apesar das alterações, o PCP considera que na versão final se continua a fazer valer a “desresponsabilização do Estado na defesa da escola pública” e a “desconfiança relativa aos professores”¹⁴³ (id., ibid.), pelo que apresenta uma apreciação parlamentar ao decreto-lei n.º 115-A/98 em 20 de Maio de 1998 (dezasseis dias após a sua publicação). Nesta apreciação o PCP considera que a adopção do diploma não representa “um aperfeiçoamento mas um significativo retrocesso relativamente ao sistema de gestão democrática”, introduzindo “uma acrescida desorganização e desestabilização no sistema educativo” (Apreciação Parlamentar n.º 52/VII in Diário da Assembleia da República, n.º 24, II Série, 4/Junho/1998). Além disso,

¹⁴⁰ Também a criação de um departamento de avaliação prospectiva e planeamento em 25 de Fevereiro de 1997 (Diário da República n.º 47/97) aponta para que as decisões políticas para a escola se continuem a definir centralmente.

¹⁴¹ Embora P. Rodrigues, conselheiro do CNE, tenha referido na sua declaração de voto ao parecer do CNE que “A descentralização invocada nas propostas deveria traduzir-se em alterações da Lei Orgânica do Ministério da Educação visando adequá-la às novas realidades”, acrescentando ainda que “As propostas expressam a intenção de nada mudar nesta matéria” (CNE, 1997).

¹⁴² Apesar do Secretário de Estado da Administração Educativa negar e dizer que o debate foi útil como se pode comprovar com a proposta inicial e o diploma publicado (Diário da Assembleia da República, n.º 9, I Série, 3/Outubro/1998).

¹⁴³ A Fenprof também considerava que o diploma veiculava desconfiança relativamente aos professores (Jornal da Fenprof, Janeiro 1998: 6-11).

considera que o conselho pedagógico assume no diploma um carácter subalterno de competência, sendo desvalorizado no contexto dos órgãos previstos, estando a sua actuação impedida de “influenciar decisivamente a direcção da escola” (id., ibid.).

No debate ocorrido, em sessão da Assembleia da República de 2 de Outubro de 1998, o CDS/PP reclama mais responsabilidades para os Conselhos Locais de Educação por forma a que se criem condições para que este órgão defina a “política concelhia educativa”, devendo também “ser o motor de um processo estrutural com vista a satisfazer com o máximo de eficiência e eficácia, as exigências da comunidade educativa” (id., ibid.). Esta força política considera que o diploma em análise atribui a estes órgãos um papel muito redutor, sendo, segundo o PCP, “meros órgãos de consulta das autarquias, quando estas assim o entenderem” (id., ibid.)¹⁴⁴.

Também a centralização de poderes da direcção executiva foi muito debatida assim como a semi-obscuridade do conselho pedagógico. Após este debate, o PCP e o PSD apresentaram propostas de alteração ao diploma as quais baixaram à Comissão de Educação para votação na especialidade e, posteriormente (11 de Fevereiro), em plenário as alterações foram votadas favoravelmente pelo PSD, CDS/PP, PCP e os Verdes e a abstenção do PS. Apesar de votar favoravelmente, o PCP, e só o PCP, apresenta declaração de voto referindo que considera terem sido introduzidas algumas melhorias, nomeadamente o reforço de competências do conselho pedagógico, uma mais efectiva e democrática participação de todos os níveis de ensino e a garantia da participação dos pais, porém, considera que “o texto contém ainda matéria que põe em causa: a gestão democrática das escolas [...]; a responsabilização do Estado face à Educação e ao Ensino; a qualidade da Escola Pública” (PCP, Diário da Assembleia da República, n.º 47, I Série, 11/Fevereiro/1999)¹⁴⁵. Assim, para o PCP, “o voto favorável [...] não exprime um juízo de aprovação do conjunto deste diploma mas tão-só uma intenção de viabilizar alterações que são, apesar de insuficientes, positivas” (id., ibid.).

Fazendo uma análise às alterações ao decreto-lei, publicadas na Lei n.º 24/99, 22 de Abril, constata-se que não reforça verdadeiramente a autonomia da escola. De facto,

¹⁴⁴ A Fenprof considerava que somente neste conselho deveriam ter assento os representantes dos interesses económicos e sociais e as autarquias, devendo a assembleia de escola ter somente representantes dos “intervenientes directos na vida das escolas (professores, pais, pessoal não docente e alunos, no caso do ensino secundário)” (Jornal da Fenprof, Janeiro 1998: 8).

¹⁴⁵ Aspectos propostos pelo PCP mas recusados pelos outros partidos em Comissão de Educação.

realça-se nas alterações ao decreto-lei n.º 115-A/98 a participação, mas sem direito a voto, do presidente do conselho pedagógico nas reuniões da assembleia de escola e o conselho pedagógico passar a ser o responsável pela elaboração de uma proposta de projecto educativo (e não só apresentar propostas para o projecto educativo) além de também poder apresentar propostas para o plano de actividades. Também o empossar do conselho executivo passou da DRE para o presidente da assembleia de escola, única transferência de competências ocorrida. Além, destas alterações também se efectuaram outras relativamente à inclusão de elementos do pré-escolar e do 1º ciclo nos conselhos executivos bem como no alargamento do número de vice-presidentes para as escolas com muitos ciclos de ensino. Ao nível da representação dos pais na assembleia de escola, estes passaram a ser indicados em assembleia geral de pais.

Ao analisar globalmente os processos de desenvolvimento da autonomia das escolas nos últimos anos, pensamos ser difícil uma descentralização de poderes que permita à escola definir a sua própria política e, neste aspecto, corroboramos a opinião de L. Lima (2000: 74) quando afirma que se “as políticas revolucionárias nas escolas foram insuficientes para mudar a administração centralizada”, e sendo as “propostas reformadoras igualmente derrotadas nos seus propósitos descentralizadores e autonómicos”, então “difícilmente decisões pós-reformistas, tipicamente insulares e fragmentárias se sucederão, especialmente quando os princípios não são claros, as hesitações políticas visíveis e as oposições internas se manifestam”¹⁴⁶.

Assim, como o decreto-lei n.º 115-A/98 ocorreu já para além do período reformador, com mais ou menos alterações, dificilmente devolverá à escola os processos de tomada de decisão de assuntos que digam respeito à própria escola. Além disso, como o reforço da autonomia das escolas não pode ser visto de forma insularizada, dado ter implicações em diversos quadrantes, nomeadamente no processo de descentralização de poderes para as autarquias e na reestruturação dos serviços centrais e serviços desconcentrados (BARROSO, 1998a: 54), tornar-se-á mais difícil desenvolver processos

¹⁴⁶ Apesar disso, J. Formosinho e J. Machado consideram que a situação actual resultou de um longo processo de discussões, mas o modelo actual não deverá ser considerado o resultado final mas um ponto de partida para criar um modelo verdadeiramente descentralizado, caso contrário ficaremos pela retórica (FORMOSINHO e MACHADO, 2000c: 149), o que contribuirá para confirmar a ideia que se vem alicerçando de que “é possível produzir textos legislativos de uma progressividade exemplar, sem, no entanto, mudar nada se substancial” (FORMOSINHO e MACHADO, 2000b: 100).

autonómicos para as escolas, especialmente quando não existe motivação de todos os outros intervenientes mais ou menos directos. Segundo J. Barroso (1998a: 54),

“só uma política deliberada (e globalmente assumida) de partilha de poderes e recursos entre a administração central e local [...] poderá fazer com que a descentralização e a autonomia da escola sejam uma forma de devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública”.

Neste momento corroboramos a opinião de L. Lima (1998a: 80) quando afirma que a reforma da administração escolar foi uma “reforma fracassada” pois, apesar de o Estado ser o grande promotor de um modelo de institucionalização de uma suposta heterogeneidade da escola portuguesa (ESTÊVÃO, 2000: 41), o próprio Estado não tomou medidas que permitissem uma gestão escolar heterogénea e de acordo com as especificidades do meio em que se insere. Além disso, manteve um poder regulador muito cerrado que “difícilmente permitirá qualquer *autonomia à solta*” (id., ibid.).

Retoricamente, um dos pressupostos do decreto-lei n.º 115-A/98 era instituir a autonomia como forma de investimento nas escolas e uma prestação de serviços de qualidade, embora acompanhada de uma cultura de responsabilização (ESTÊVÃO, 2000: 41), porém, a produção normativa não diminuiu, pelo contrário, nalguns casos aumentou, e mantêm-se também as circulares e ofícios circulares a esclarecer as leis e decretos-lei, pelo que neste contexto é impossível as escolas exercerem qualquer autonomia. Contudo, esta reforma, na opinião de L. Lima (2002: 30), teve um aspecto mais positivo. Segundo o autor, a implementação deste modelo “repolitizou, de certa forma, a escola”, acrescentando ainda que, “Talvez a política venha ao de cima, alguns conflitos, alguma luta”. Não deixamos, contudo, de referir que actualmente os professores, actores fundamentais na organização escolar, apresentam mais atitudes de conformidade com o sistema implantado do que de reivindicação (reflectindo-se nalgumas escolas na dificuldade de mobilizar docentes para apresentarem candidaturas à assembleia de escola e ao conselho executivo), o que poderá condenar esta repolitização da escola referida por L. Lima.

2. Pressupostos, tensões e ambiguidades

Não obstante o modelo do decreto-lei n.º 115-A/98 ter seguido mais a orientação da proposta de J. Barroso (1999a: 20), o autor considera que a condução de

todo o processo e as medidas tomadas permitiu identificar lógicas diversas e algum “conflito de racionalidades e interesses por elas gerados” o que pressupõe uma tomada de decisão essencialmente política. Assim, refere o autor que esta reforma é *politicamente perversa* pois contempla uma lógica de mercado que pode conduzir à perda de coesão do sistema público da educação nacional; é *administrativamente maquiavélica* porque apresenta uma retórica de descentralização de poderes quando o que pretende, seguindo uma lógica estatal, é recentralizar substituindo o controlo directo baseado no respeito das normas por um *controlo remoto* baseado nos resultados; é *corporativista* reconhecendo só a autonomia individual dos professores, sendo ainda *sociologicamente ingénua* e *pragmaticamente desfasada* porque as escolas não estão preparadas para mais autonomia, o que põe em risco a equidade do serviço público; segue ainda uma *lógica comunitária* ao dar liberdade às escolas para cooptarem elementos para a assembleia de escola¹⁴⁷ (id., ibid.: 10-19)¹⁴⁸.

O confronto entre todas estas lógicas afectou, segundo o autor, a legislação adoptada mas também o modo de aplicação pela administração e o modo como as escolas se apropriam dela (id., ibid.: 12). A este propósito, o autor refere que a situação mais frequente no que se refere aos modos de regulação é a que se traduz em *alianças bipolares* resultando sempre um *terceiro excluído*. Assim, quando predomina a aliança entre o Estado e os professores, em detrimento dos pais, estamos perante uma regulação burocrática; se predominar a aliança Estado e pais, em detrimento dos professores, temos uma regulação pelo mercado; se a predominância for dos professores e dos pais, diminuindo o papel do Estado, passamos a ter uma regulação comunitária. Neste último caso, entende o autor que pode estar em causa a unidade do serviço público e o princípio

¹⁴⁷ Com este modelo, pode-se correr o risco de a escola deixar de ser uma organização aberta à comunidade, pois a integração de alguns actores e a exclusão de outros na assembleia de escola vai delimitar as suas fronteiras, gerando eventuais sentimentos de exclusão em alguns actores, e, como diz C. Estêvão (1999: 150), os problemas da escola podem-se confinar a problemas domésticos e não públicos. Os professores, porque estão em maior número em qualquer órgão, ficam com o poder de reconhecer o direito de alguém ser membro da comunidade escolar e de beneficiar dos seus bens.

¹⁴⁸ J. Barroso (2001a: 89) entende que a mudança da escola tem que ocorrer a diversas dimensões para que se torne um lugar político. Assim, tem que seguir uma lógica comunitária em vez de estatal, uma lógica de autonomia e não de dependência, lógicas de implicação, parceria e diversidade em substituição de lógicas de subordinação, isolamento e homogeneidade. A sua crítica ao modelo publicado deve-se ao facto de este pretender seguir algumas destas lógicas num contexto onde predominam lógicas contraditórias e impeditivas de ocorrerem as primeiras.

da coesão nacional caso existam exclusões das minorias que não partilhem os mesmos interesses ou o projecto educativo (BARROSO, 2002b: 183).

Tendo em conta as ideias deste autor, pode-se dizer que o diploma é híbrido nestas *alianças bipolares*, pois apresenta um discurso valorizando a comunidade e a escola, mas legisla mantendo o poder do Estado inalterável e, simultaneamente, valoriza a participação da comunidade na assembleia de escola assegurando, todavia, que os elementos docentes desse órgão constituam a maioria dos elementos da mesma.

Quando se reclama a autonomia para as escolas pretende-se que as decisões se ajustem melhor à realidade concreta dos alunos, às suas expectativas, aos seus interesses, às suas condições de vida e a todo o contexto que os envolve. No entanto, o Estado deve continuar a assegurar a educação a toda a população, sendo o responsável máximo pela mesma. Assim, o reforço da autonomia da escola não pode ser visto como forma de o Estado se desresponsabilizar da escola mas sim como forma de a administrar melhor, tendo em conta os interesses e expectativas locais e os recursos existentes, estando, por isso, os órgãos da escola mais preparados para o fazer, devendo o Estado assegurar a coesão nacional do sistema de ensino. Assim, parece natural que o reforço da autonomia das escolas resultasse de uma conquista dos diferentes actores educativos e não por imposição do Ministério da Educação¹⁴⁹. Ora, o que parece ocorrer com o decreto-lei n.º 115-A/98, é que à letra da lei (não toda dada que, por exemplo, a lei orgânica do ME não se alterou) as escolas são as principais responsáveis da direcção e gestão escolar, ficando, por isso, o Estado liberto de responsabilidades relativamente a problemas incómodos e aos processos de gestão corrente, sem que no entanto tenha perdido influência sobre a escola no que se refere aos aspectos essenciais (DIAS, 1999: 105-120). A autonomia regulamentada pelo decreto-lei n.º 115-A/98 será por nós analisada numa fase posterior desta investigação, pelo que neste momento limitamo-nos a fazer estas considerações gerais sobre a temática. Todavia, referimos ainda que o pretenso reforço de autonomia não implicou diminuição de competências do Estado, tendo-as ainda reforçado chamando a si o papel de avaliador das condições da escola para progredirem na *escala de autonomia*. O

¹⁴⁹ No entender de muitos críticos, os governos utilizam a retórica da autonomia “como forma de introduzirem mudanças de gestão que permitam racionalizar recursos, aumentar a eficácia, aliviar a burocracia estatal, sem, ao mesmo tempo, perderem o controlo sobre o sistema, ao nível dos seus fins e resultados” (BARROSO, 2000a: 167-168).

Estado assume, assim, quer na letra da lei quer ao nível das práticas de cada escola, a existência de escolas mais ou menos aptas, contrariando o princípio constitucional de garantia de igualdade de oportunidades educativas para todos os alunos, parecendo delegar essa responsabilidade à escola (DIAS, 1999: 113-114).

Quando se faz uma análise mais pormenorizada e exaustiva ao decreto-lei n.º 115-A/98 verificam-se contradições entre os princípios e o restante articulado mas também entre o próprio articulado. De facto, no preâmbulo do decreto-lei é referido que a escola “é um centro de políticas educativas” e que a escola “tem [...] de construir a sua autonomia a partir da comunidade em que se insere”, valorizando assim a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades, entrando em contradição com o papel da AE no contexto da escola, dado que ao impedir, pelas suas competências (art. 10º), que este órgão defina o projecto educativo onde podia expressar a mesopolítica da escola, retira-lhe, segundo A. Afonso (1999b: 125), a sua politicidade passando a escola a ser periférica na decisão política. Contudo, não podemos deixar de registar que a assembleia tem que aprovar o documento e, caso não se coadune com as suas prioridades, poderá existir um impasse na definição do projecto educativo, o que, do nosso ponto de vista, é uma manifestação de um sentido político da assembleia de escola.

Além disso, o conselho executivo não tem competências meramente executivas pois, de acordo com os arts. 17º e 18º do decreto-lei, este órgão elabora o PE, as propostas de celebração de contratos de autonomia, representa a escola, exerce o poder hierárquico e disciplinar sobre os diferentes actores escolares e subscreve os contratos de autonomia em paralelo com a DRE (art. 52º), tornando-se óbvio que, em prol do cumprimento destes contratos, o CE age com relativa (quase total) independência da assembleia de escola. Assim, proclama-se a autonomia e não se dão competências aos órgãos para a exercer. Por um lado, parece procurar-se implementar uma direcção escolar centrada localmente e distinta de gestão para a qual é exigida formação especializada, mas essa opção não é reflectida nas competências e nas relações entre os órgãos ditos de direcção e de gestão.

3. Os (novos) Poderes dos actores

Teoricamente o modelo do decreto-lei n.º 115-A/98 assenta em princípios de democraticidade, de revalorização dos órgãos próprios da escola e de articulação de poderes entre esta e a administração central, visando maximizar recursos e responder com eficácia aos problemas locais (BÁRRIOS, 1999: 92). Porém, corroboramos a opinião de C. Estêvão (1999: 149) ao afirmar que este decreto-lei mantém “incólume a parte substantiva do poder e do controlo do Estado”, permitindo, deste modo, meras *encenações dramatizadas de autonomia* através de um documento designado projecto educativo, o que reforça a ideia de que esta autonomia não passaria de uma *delegação política*, não proporcionando nada de novo mas mantendo as escolas isomorfas, permanecendo a estratégia política para todo o sistema educativo nas mãos do Estado.

Apesar da transferência de poderes para as escolas ser hoje um fenómeno internacional que abrange quase todos os países industrializados e muitos que estão em vias de desenvolvimento (BARROSO, 2001a: 88), isso ainda não ocorreu em Portugal, pois as políticas de promoção da autonomia pressupõem iniciativas que permitam aumentar o poder de decisão na escola.

No entender de J. Barroso (1999a: 30), um dos princípios organizativos da administração deveria ser *poderes locais fortes, escolas fortes, cidadãos participativos e Estado atento e interveniente*, o que é imprescindível para transformar a escola no “centro das políticas educativas” referido no preâmbulo de decreto-lei. Contudo, os poderes conferidos aos actores pela administração são precários e através de um processo negocial (contratos de autonomia) que é desigual e a desfavor das escolas, sendo também contingente senão impossível, pelo menos para algumas escolas.

Assim, e como referimos anteriormente, a assembleia de escola é desprovida de poder¹⁵⁰, sendo o conselho executivo, embora com poderes reduzidos, aquele órgão que “domina” a escola, quanto mais não seja porque é a ele que a maioria dos actores deve obediência hierárquica e também pelo facto de o conselho executivo dever obediência hierárquica à administração central. O primeiro estudo realizado sobre a implementação do decreto-lei n.º 115-A/98 indicia pouco entusiasmo por parte dos docentes relativamente

¹⁵⁰ Basta ver o art. 10º do decreto-lei (que se refere às competências da AE) para se verificar que a assembleia de escola limita-se a emitir pareceres sobre alguns documentos e aprovar outros.

à assembleia de escola¹⁵¹, o que pode ter contribuído para aumentar o esvaziamento das competências deste órgão. O maior entusiasmo por participar nestas reuniões é proveniente dos sectores dos pais e do pessoal não docente que, embora critiquem o excessivo protagonismo dos professores, acham natural que estes exerçam maior influência por serem conhecedores dos assuntos (BARROSO, 2001b: 19-20)¹⁵².

Os representantes autárquicos nem sempre têm uma presença constante, talvez porque estejam numa posição de maior exposição e a quem naturalmente os diferentes sectores reclamam medidas, continuando a edilidade a privilegiar a comunicação com o conselho executivo. A. S. Fernandes (1999: 24) entende que as autarquias têm

“uma dificuldade logística de se fazer representar adequadamente em todas as escolas nos municípios onde existe um elevado número, o que implica que em muitos casos tenham de buscar substitutos alternativos a nível de freguesias ou então assegurar representações meramente simbólicas”.

Além disso, considera que “o representante do município está no órgão da escola equiparado a qualquer outro representante [...] [mas] substancialmente ele tem um peso institucional específico não suficientemente acautelado nesta representação”¹⁵³ (id., ibid.).

Dadas todas estas condicionantes, nalguns casos a formalização da co-responsabilização da autarquia na educação não tem sido eficaz, tendo até prejudicado a resolução de problemas pelas vias informais anteriormente usadas.

Após uma tradição secular de centralização educativa que conduziu à crise da escola pública, e que se agravou com a massificação escolar, a publicação do actual modelo de administração criou grandes expectativas nos actores escolares no sentido de localmente se poder contribuir fortemente para a mudança das escolas. Tendo em conta a organização escolar definida por este decreto-lei, o órgão fundamental para fazer uma intervenção a nível local é sem dúvida a assembleia de escola por ter representantes dos diferentes parceiros educativos. Contudo, e como já referimos anteriormente, este órgão é desprovido de poder decisório ao nível da decisão da política da escola e, caso pretenda

¹⁵¹ Mas revelam não sentirem o seu poder ameaçado pela presença de outros elementos na composição deste órgão.

¹⁵² A este propósito o CNE (1997: ponto 53) aquando da análise do projecto do Regime de Autonomia e Gestão Escolar refere que a participação das diferentes entidades “tem que ter a natureza de parceria e não de mera colaboração como ressalta do teor de alguma legislação para onde agora se fazem remissões expressas”. Refere, ainda, existirem neste domínio “discrepâncias [...] entre o preconizado nos documentos preparatórios e as soluções propostas no texto em análise”.

alargar as suas competências para dar resposta à especificidade local, defronta-se sistematicamente com limitações legais demasiado estreitas. Sendo assim, a política escolar, que poderia e deveria ser assumida por este órgão, não pode ser definida localmente dado não se ter realizado uma efectiva descentralização de poderes.

Mantendo-se a centralização de poderes nos serviços centrais do Ministério da Educação, assume maior protagonismo a nível escolar o conselho executivo porque, em nome do cumprimento dos normativos, tem que se respeitar as orientações do Ministério¹⁵³. O conselho executivo continua a ser o órgão a quem foram delegados alguns (poucos) poderes não podendo, por isso, seguir qualquer orientação significativa da assembleia de escola. É portanto oportuno pensar para que serve a assembleia. Se ela é criada para representar os interesses locais e procurar orientações para a escola convergentes para as problemáticas da comunidade que serve, como poderá ter uma acção circunscrita a um *puzzle* normativo totalmente construído e limitada a uma esfera de competências muito pequena e muito pouco abrangente? Nestas condições torna-se impossível realizar uma verdadeira intervenção a nível escolar.

Face ao que foi referido anteriormente, pode-se afirmar que a assembleia de escola é um mero órgão ornamental, servindo para mostrar que se dá voz a todos os actores educativos a qual é abafada pelos normativos, não alcançando qualquer eco nos diversos níveis da administração. O conselho executivo continua a ser o representante da administração a nível escolar¹⁵⁴ e somente a quem tem que prestar contas.

Fazendo um balanço depois destes anos de implementação do modelo consignado no decreto-lei n.º 115-A/98 há já alguns aspectos a salientar. O primeiro refere-se à implementação de um modelo igual a todos os níveis de ensino não superior, enfatizando o 1.º CEB e o pré-escolar que lhes proporcionou a constituição em agrupamentos sob a tutela de um único órgão de administração, facilitando a articulação

¹⁵³ Na Dinamarca omitiu-se a representação do município dado ele se situar acima da escola (FERNANDES, 1999: 24).

¹⁵⁴ O CE não sendo eleito pelo plenário da assembleia de escola deixa de estar na sua dependência. O CNE (1997, ponto 54) recomendou que esta situação se alterasse dado contrariar as propostas do estudo preparatório e também o relatório da avaliação da implementação do modelo do decreto-lei n.º 172/91, acrescentando ainda que esta situação “afigura-se como mais adequada e responde de forma mais efectiva e sem excessos à aplicação do princípio de participação e representatividade”.

¹⁵⁵ Embora este órgão tenha tido nos últimos anos um pequeno acréscimo de competências, por exemplo a nível da gestão orçamental, não tem deixado de ser o representante local da administração.

do trabalho em oposição ao isolamento em que se encontravam anteriormente. A constituição dos agrupamentos é um processo que parece irreversível independentemente do futuro do modelo consignado neste decreto-lei, podendo, eventualmente, vir a ser reorganizado no sentido de agrupar ciclos do mesmo sector de ensino.

Em todos os níveis de ensino, o modelo alcançou um dos objectivos a que se propunha que tinha a ver com a introdução de mudanças ao nível das estruturas escolares. Todavia, não cumpriu o essencial do que se propunha, nomeadamente a realização dos contratos de autonomia (até ao momento nenhum contrato foi estabelecido) e consequentemente o reforço da autonomia das escolas¹⁵⁶. Para que isso acontecesse, muito do quadro legal existente teria que ser revogado e a administração central teria que ser reorganizada, devendo os diversos departamentos articular a sua acção por forma a convergir para a autonomização da escolas. Esta reorganização deveria ramificar-se ao nível das instituições de poder local para que estas se tornassem mais colaborantes e interventivas, pois, assim, contribuíssem para um debate mais rico e profícuo nas reuniões da assembleia e poderia exercer-se pressão para reforçar verdadeiramente as competências deste órgão.

Apesar de nas duas últimas décadas a descentralização e a autonomia das escolas ter sido considerada uma verdadeira *Terra Prometida* (LIMA, 1999a: 71), o que aconteceu na realidade, segundo J. Barroso (1999b: 138), é que se “configurou, timidamente, um ‘modelo’ de administração [...] com um limitado grau de descentralização e um relativo alargamento da autonomia das escolas”, percorrendo, assim, “pequenos passos no sentido do reforço da dimensão local da educação, embora sem grande coerência política e com lógicas, por vezes, contraditórias”. Para incrementar essas medidas, este mesmo autor considera que têm que se realizar alterações mais profundas das “políticas, estruturas e práticas existentes”, destacando, como já referimos anteriormente, quatro domínios onde essas alterações devem ocorrer: *poderes locais fortes, escolas fortes, cidadãos participativos e Estado atento e interveniente* (BARROSO, 1999b: 139-140).

¹⁵⁶ Esta avaliação negativa relativamente ao aspecto essencial do decreto-lei levou a que a Fenprof, que sempre manifestou muitas reservas ao decreto-lei, considerasse urgente uma revisão profunda do regime de autonomia e administração escolar (ALMEIDA in Jornal da Fenprof, Outubro 2001: 8).

Sem pretender estabelecer uma comparação entre os decretos-lei n.º 172/91 e n.º 115-A/98, vamos tentar interrelacionar, ainda que brevemente, os dois modelos relativamente a alguns aspectos que, no nosso ponto de vista, continuaram do primeiro para o segundo.

Apesar do modelo de administração escolar estatuído no decreto-lei n.º 172/91 não ter sido generalizado, os seus princípios e algumas das recomendações resultantes da sua avaliação foram projectados no novo modelo criado (pelo decreto-lei n.º 115-A/98, de 5 de Maio). De facto, se compararmos os organogramas 1 e 2 (anexos I e II) verificamos que são muito similares, contemplando algumas diferenças no que concerne às designações dos órgãos e às suas competências. O modelo publicado em 1998 manteve o órgão de direcção da escola, embora com outra designação, no qual têm assento representantes de diferentes sectores já anteriormente previstos no conselho de escola. De realçar que as competências desses órgãos os afastam significativamente de um verdadeiro órgão de direcção. Relativamente ao órgão de gestão manteve-se a possibilidade de ser exercida por um director, embora contemplando a alternativa de um órgão colegial. De salientar, contudo, que a designação/eleição dos órgãos de gestão propostos pelos dois decretos-lei seguem processos diferentes mas permanece a exigência de o director ou presidente do conselho executivo possuir formação especializada na área da administração escolar. Saliente-se também, que os dois modelos veiculam a responsabilização do órgão de gestão perante o órgão de direcção e perante a administração educativa. Todavia, todo o articulado dos dois diplomas elimina, ou pelo menos dilui, quase na totalidade a responsabilidades perante a direcção da escola. O conselho administrativo mantém a mesma estrutura e competências análogas, agindo com total independência relativamente aos outros órgãos, o que não é facilitador da construção da autonomia da escola.

Ao nível dos órgãos de gestão intermédia, é recomendável a mesma estrutura nos dois modelos (ex. departamentos), todavia o decreto-lei n.º 115-A/98 e a legislação suplementar proporciona maior autonomia à escola na constituição dos diferentes órgãos.

Relativamente à gestão horária para actividades de complemento e extracurriculares, também se mantém a atribuição de um crédito horário adequado à especificidade da escola.

A autonomia por contratualização proposta pelo CAA da experimentação do modelo do decreto-lei n.º 172/91, foi também retomada pelo decreto-lei n.º 115-A/98 ao propor os contratos de autonomia, constituindo para nós a imagem de marca deste modelo.

Conjunturalmente a publicação dos dois decretos-lei também apresenta bastantes similitudes pois nenhum dos modelos foram resultado de uma mobilização social e pedagógica, à qual o Estado não poderia ter sido indiferente, mas, pelo contrário, foram impostos pelo Ministério, o que, porventura, os terá condenado ao fracasso.

2ª Parte

Os Poderes na Organização Escolar

Sendo a escola uma organização socialmente construída é fundamental para a definição de cada contexto escolar a acção dos seus membros que, continuamente, vão reconstruindo esse contexto por processos colaborativos, negociais e até conflituais. S. Ball (1994: 25-26) entende que as escolas contêm os três tipos de organizações identificadas por R. Collins em 1975 - organizações hierárquicas, controladas pelos seus membros e comunidades profissionais, em tempos diferentes, em sectores diferentes ou em relação a actividades diferentes. O autor acrescenta que as escolas se encontram num lugar intermédio entre as organizações laborais hierárquicas e as organizações controladas pelos seus membros. Refere ainda que às vezes são dirigidas como se todos participassem e fossem organizações democráticas, e, noutros momentos, são burocráticas e hierárquicas sendo o topo da hierarquia a tomar decisões (id., ibid.).

Em Portugal as escolas sempre se regerem por uma grande normativização do Estado, mas, apesar disso, cada uma delas possui “grande capacidade de refração em relação à intervenção normativista do Estado” (AFONSO, 1999: 56) e assumem lógicas próprias para o seu próprio funcionamento. Estas lógicas próprias, segundo N. Afonso, são cristalizadas em “rotinas e padrões de relacionamento estabilizados pelos jogos de poder entre os vários actores, e pelas necessidades específicas decorrentes da execução das tarefas organizacionais inerentes à concretização das actividades” (id., ibid.). Desta forma, as escolas têm uma dinâmica organizacional própria e alguma maleabilidade que lhes permite trabalhar os normativos, adaptando-os e assimilando-os à sua própria lógica, podendo, por vezes, reduzir ou anular os propósitos dos mesmos.

Dependendo da apropriação das normas e da sua implementação, a escola, ou qualquer outra organização, pode ser catalogada, segundo G. Morgan (1996:148) de diversas formas, tais como burocracia, tecnocracia, autocracia e democracia. A primeira categoria referencia uma forma de regulamentação através de regras e leis; a segunda ocorre quando o poder é frequentemente fluido tendo em conta as subidas e descidas de grupos ou indivíduos na estrutura do poder de acordo com o valor das suas contribuições técnicas; a terceira refere-se ao poder absoluto e frequentemente ditatorial; a quarta tem a ver com a distribuição do poder pelo povo¹⁵⁷ (*demos*)¹⁵⁸. Em todos estes modos de

¹⁵⁷ Embora etimologicamente tenha este significado, na realidade nas democracias modernas o poder não é do povo mas o poder das elites, escolhidas pelo povo, direccionado para o povo (LIMA, 1998b: 90).

caracterizar a escola existe um aspecto transversal que se manifesta de diferentes modos - o poder (MORGAN, 1996: 148).

Como a escola tem actores em acção concreta e, sempre que há acção concreta, existem relações de poder, vamos olhar a escola tendo como objecto central o poder que os seus actores detêm e o modo como o exercem, focalizando, em especial, e no que se refere à realidade portuguesa, os dois órgãos de topo da organização escolar - a assembleia de escola e o conselho executivo.

¹⁵⁸ Em cada um dos casos, a postura de acção é, respectivamente, “Espera-se que façamos desta maneira”, “A melhor maneira de fazer é”, “Vamos fazer desta forma” e “Como vamos fazer” (MORGAN, 1996: 153).

Capítulo 3: A organização escolar em análise

A nossa análise sobre a organização escolar vai ser focalizada em duas perspectivas que, do nosso ponto de vista, permitem uma tradução mais fidedigna da escola portuguesa, e também por se situarem em posições substancialmente diferentes numa escala de racionalidade da organização escolar. O modelo burocrático-racional e o modelo político são as perspectivas que adoptamos para o desenvolvimento deste trabalho e para a análise da escola, focalizando principalmente os poderes dessa organização, quer os que constam dos normativos quer os que resultam internamente pela interacção dos diferentes actores. Trataremos também com alguma acuidade as lideranças, fundamentalmente da assembleia de escola e do conselho executivo, bem como as estratégias adoptadas pelos actores nos processos de tomada de decisão. Numa fase mais adiantada do trabalho pretendemos confrontar a *autonomia decretada* com a *autonomia praticada* no contexto de uma escola, tendo em conta, fundamentalmente, o poder de decisão dos órgãos de direcção e/ou gestão.

Mas porquê o uso dos modelos que referimos? No capítulo seguinte propomos mostrar que a escola portuguesa é fortemente caracterizada por atributos destes dois modelos, embora existam nela atributos de outros modelos igualmente com alguma prevalência. Reconhecemos que o desenvolvimento dos diferentes modelos (político, sistema social, ambiguidade e outros) contribuíram para se alcançar um conhecimento mais rico e profundo da escola portuguesa, especialmente os modelos compreensivos dado que todos eles, de modo diferenciado, “intentam captar a especificidade estrutural e funcional das organizações” (ESTÊVÃO, 2002b: 17)¹⁵⁹. Contudo, optámos pelos modelos referidos pelo facto de a escola em Portugal ter tradição de funcionar seguindo rigidamente um conjunto de regras e normativos definidos centralmente, além de que sempre teve, e continua a ter, que dar conta dos resultados alcançados. Por outro lado, e seguindo, C. Estêvão (1998b), a escola é “atravessada por plurirracionalidades” decorrentes de diferentes ordens institucionais, e também “por novas divisões sociais, culturais e éticas, que a transformam num sistema micropolítico imensamente variável de contestação e desencontros” (ESTÊVÃO, 2002a: 83) onde é necessário recorrer

¹⁵⁹ C. Estêvão (2002b: 17) refere que o *boom* metafórico também tem criado dificuldades no que concerne ao tratamento teórico das organizações no contexto da globalização bem como o delimitar dos contornos dos impactos dessa globalização.

frequentemente a processos negociais e de gestão de poder por forma a tomar decisões ao nível da escola. Além disso, a problemática em estudo centra-se no poder, mais especificamente nas relações de poder entre dois órgãos de administração da escola. Ora, esta temática envolve a análise dos jogos de poder desenvolvidos na instituição escolar bem como os conflitos que daí podem decorrer, os processo de tomada de decisão e as negociações que lhe estão subjacentes e ainda as relações entre o detentor da autoridade e os detentores de outros poderes, porventura mais fortes que o poder formal. A. Afonso (2002: 36) refere que os estudos sociológicos, entre muitos outros contributos, têm mostrado que a escola é uma organização complexa, um espaço onde se actualizam relações de poder, de conflito e de negociação, um lugar onde se expressam interesses e perspectivas divergentes e objectivos não consensuais. Assim, todos os aspectos referidos apontam para uma análise das (micro)políticas da escola.

Por outro lado, as escolas portuguesas não são autónomas, sendo toda a sua actividade suportada por um conjunto de normas muito precisas, definidas centralmente e iguais para todas as escolas. Em consequência desta conjuntura, a escola não tem poderes para definir opções e prioridades mas contempla num dos seus órgãos (assembleia) representantes de diferentes sectores, exteriores à instituição escolar, visando a integração da escola no meio. Este sentido dúbio existente no modelo de administração escolar vigente, ou porventura dele decorrente, leva-nos a pensar que os modelos burocrático-racional e político são os que mais se adequam à temática em investigação.

1. A escola à luz do modelo burocrático - racional

1.1. Principais características do modelo na organização escolar

O modelo burocrático-racional tem na sua base a teoria da burocracia de M. Weber a qual assenta no pressuposto de tornar qualquer organização racional, isto é, “adequação dos meios aos objectivos [...] pretendidos, a fim de garantir a máxima *eficiência* possível no alcance desses objectivos” (CHIAVENATO, 1983: 277). A burocracia decorreu da necessidade de criar modelos organizacionais muito bem definidos dado o crescente tamanho e complexidade das organizações, surgindo, assim, como um modelo de organização, e não de administração, das empresas que permitia a rentabilidade

máxima das mesmas. Para M. Weber (1977: 752), a burocracia tem um carácter racional e a norma, a finalidade, o meio e a impessoalidade objectiva dominam a sua conduta. Segundo o autor, a burocracia aniquila com as formas estruturais da dominação que não tinham um carácter racional (id., ibid.). Por isso, desenvolve a teoria procurando que todos os problemas estejam antecipadamente pensados e cujas resoluções perfeitamente tipificadas num conjunto de normas. Esta constelação de soluções responde a todos os problemas pois elas devem-se adequar às pré-soluções existentes¹⁶⁰. Como é um modelo de inspiração totalmente racionalista, elimina toda a relação de poderes, sendo a ideia de solução única rigorosamente predominante (CROZIER, 1963: 195).

Uma organização burocrática apresenta um determinado conjunto de dimensões que idealmente a distinguem de qualquer outra e conferem à burocracia uma superioridade técnica sobre outras formas ou modelos organizacionais alternativos (ESTÊVÃO, 1998b: 178). Da proposta de M. Weber pode-se inferir que uma autoridade e disciplina rigorosamente hierárquicas podem contribuir para uma efectiva eficiência na organização. A burocracia torna as organizações eficientes mas isso só é conseguido com uma centralização da estrutura de autoridade com cadeias de comando formais entre os diferentes níveis hierárquicos¹⁶¹, se a orientação da organização se realizar por metas, se existir um acentuado grau de formalização e complexificação na estrutura da organização, se existirem processos racionais e centralizados na tomada de decisões¹⁶² e controlo e se existir uma especialização de funções na organização. Segundo M. Weber (1978: 27) “A administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseado no saber”, acrescentando ainda que “Esse é o traço que a torna especificamente racional”. Para conseguir essa racionalidade, as normas e regulamentos devem ser escritos e exaustivos, têm que apresentar um carácter legal e devem definir antecipadamente como a organização burocrática deverá funcionar. Estas regras devem ser conhecidas e respeitadas

¹⁶⁰ Segundo J. Marsal (s/d: 44), o modelo de M. Weber é um modelo abstracto e, como todos os modelos abstractos, trata as direcções de acção de forma utópica. Ainda segundo este autor, M. Weber “cria o método ou o artificiosismo dos tipos ideais, que é uma espécie de construção utópica com as variáveis mais [...] [destacadas] de qualquer situação social. É uma espécie de construção hipotética para ver os aspectos mais destacados de um fenómeno social na sua totalidade que ainda necessitam de verificação” (id., ibid.: 29).

¹⁶¹ O próprio M. Weber (1978: 17) refere que “A organização dos cargos obedece ao princípio da hierarquia”.

¹⁶² Segundo M. Crozier (1963: 229), a centralização torna impossível um conhecimento dos factos e, conjuntamente com a impessoalidade das regras, constitui um meio burocrático de evitar as adaptações e as mudanças que de outro modo parecem inevitáveis.

por todos bem como a divisão de tarefas a executar devendo, por isso, existir uma hierarquia de autoridade bem definida e uma rede formalizada de comunicações, pois a diferenciação hierárquica pode ser disfuncional para a tomada de decisão. Deve ainda prevalecer impessoalidade nas relações, pois as regras impessoais eliminam arbitrariamente as dificuldades (CROZIER, 1963: 229). De facto, a burocracia é realizada sem considerar as pessoas enquanto tal mas como ocupantes de cargos e de funções. “O poder de cada pessoa é impessoal e deriva do cargo que ocupa”, sendo também a obediência impessoal não se considerando a pessoa mas o cargo que ocupa (CHIAVENATO, 1983: 284)¹⁶³. As pessoas investidas de autoridade decidem as normas, interpretam-nas de forma unívoca, dividem racionalmente as tarefas e exigem o seu cumprimento, recorrendo muitas vezes ao poder de coacção, de que são detentores, para obrigar esse cumprimento ou para impor a disciplina.

A especialização dos funcionários¹⁶⁴ em determinada tarefa, que é padronizada e rotineira, é exigida para tirar maior rentabilidade do seu trabalho, sendo completamente previsível o funcionamento e a produtividade de cada sector da organização. Como diz A. Sedano e R. Perez (1989: 108), a burocracia fixa regras e normas técnicas para cada cargo as quais têm que ser dominadas pelo funcionário que o desempenha. A burocracia não admite a possibilidade de erro pois, segundo M. Crozier (1963: 229), uma organização burocrática é uma organização que não se corrige em função dos seus erros. Assim, o executor de cada tarefa tem de ser seleccionado pelo seu mérito e competência técnica e não por qualquer preferência pessoal. O funcionário deve separar a sua vida privada da sua actividade na organização, devendo ser fiel ao seu cargo, ser estável no seu desempenho, cumprir as normas e regulamentos e deve ainda fazer carreira dentro da organização. Nestas condições, para C. Perrow (in ESTÊVÃO, 1998b: 183), os direitos dos indivíduos são protegidos pois previne-se o uso abusivo do poder ao serviço de metas não organizacionais ou anti-organizacionais.

Como diz P. Blau (1978: 145),

“As burocracias também se caracterizam por um alto grau de especialização e seus membros são técnicos especializados nas tarefas a eles distribuídas. [...] os

¹⁶³ Alguns autores criticam este aspecto da burocracia. Por exemplo, para C. Argyris (1962 in ORTSMAN, 1978: 76) o universo burocrático maximiza a *despersonalização* do indivíduo.

¹⁶⁴ Para M. Weber (1982: 277) a especialização é cada vez mais indispensável à burocracia moderna.

cargos são organizados numa *hierarquia*, com limites definidos de autoridade cuja extensão está limitada de maneira precisa por normas impessoais”.

No que concerne especificamente à racionalidade, L. Lima (1998b: 72) considera que a “racionalidade burocrática” é uma “racionalidade instrumental”, uma “racionalidade técnica”, uma “racionalidade objectiva” e definida *a priori*. Esta racionalidade acentua o consenso, a certeza e a estabilidade.

As vantagens da burocracia para M. Weber circunscreviam-se, fundamentalmente, à redução das irracionalidades das grandes organizações onde abundam relações de favoritismo pessoal (SEDANO e PEREZ, 1989: 108), defendendo, assim, a máxima racionalidade das organizações. Esta grande finalidade era conseguida com a precisão na definição do cargo e no seu desempenho, na rapidez das decisões, com a univocidade de interpretação dos regulamentos específicos, com a uniformidade de rotinas e procedimentos, com uma continuidade na organização, com a redução da fricção entre as pessoas, com a formalização da hierarquia e com a subordinação dos mais novos aos mais antigos¹⁶⁵. De facto, M. Weber (1976: 45), ao defender o seu modelo, afirma que

“A precisão, a rapidez, a não ambiguidade, o manejo de documentos, a continuidade, a discrição, a unidade, a subordinação estrita, a eliminação de conflitos, as despesas de pessoal e material, tudo isso foi francamente melhorado na administração burocrática por funcionários individualmente instruídos”.

Acrescenta ainda o autor que “A sua natureza específica, bem acolhida pelo capitalista, desenvolve-se tanto mais perfeitamente quanto mais a burocracia for desumanizada, quanto mais ela conseguir eliminar [...] tudo o que [...] escape ao cálculo”

¹⁶⁵ Existem, contudo, autores que criticam a teoria da burocracia proposta por M. Weber. Assim, R. Michels e L. Von Mises referem que a burocracia é um processo essencialmente conservador e contrário à inovação. R. Merton diz que o burocrata é um indivíduo ritualista, apegado a regras, que adquire “viseiras” pois torna-se especialista não por conhecer tarefas mas por conhecer regulamentos. Além disso, critica o excesso de formalismo, a hierarquização da autoridade e despersonalização (CHIAVENATO: 1983: 291 e 309). Para alguns autores, a “organização burocrática implica uma forma de perda de consciência do próprio potencial e da experiência de vida por parte das pessoas. Essa perda de consciência leva o burocrata a ver a organização de que faz parte como dotada de vida própria, acima e além de qualquer controle humano”. Assim, “todo o comportamento do burocrata volta-se para o atendimento das exigências percebidas dessa ‘organização viva’. Aqui e ali atenderá aos interesses dos clientes [...] mas apenas quando disto depender sua permanência ou ascensão no universo burocrático” (MOTTA, 1990: 46-47). Também A. Gouldner refere que “as regras não servem unicamente os interesses da hierarquia que as impõe” mas são também um “instrumento nas mãos dos executantes” (GOULDNER in FRIEDBERG, 1995: 64).

(id., ibid.: 47-48)¹⁶⁶, e conclui, referindo que “Ora, a estrutura burocrática oferece tudo isto organizado numa constelação harmoniosa” (id., ibid.: 48).

Seguindo a esteira de L. Lima (1998b: 125), podemos afirmar que o modelo organizacional proposto por M. Weber é “teoricamente centralizado, impessoal, alheio a influências e a sentimentos”. Segundo o mesmo autor, o facto de “eleger a norma como meio e a submissão à norma como princípio, a burocracia propende para a formalização e para o ritualismo”, onde, teoricamente, o elemento humano se submete a uma situação de conformidade (id., ibid.: 127). Também W. Hutmacher (1995: 63) considera que este modelo encoraja condutas conformistas, dificultando a criatividade e a participação e evita problemas complexos de negociação entre os diferentes actores. Para M. Crozier (1963: 241), o ritmo essencial que caracteriza uma organização burocrática é a alternância entre longos períodos de estabilidade e curtos períodos de crise e de mudança. Contudo, o poder de efectuar adaptações e inovações é reservado às personagens de prestígio da organização (id., ibid.: 248). De facto, para o autor o poder de decisão no interior de um sistema de organizações burocráticas tende a se situar nos lugares onde se dá preferência à estabilidade do sistema político interno sobre os fins funcionais da organização. O autor acrescenta que, se forem salvaguardadas as relações de impessoalidade, é indispensável que todas as decisões que não são eliminadas para o estabelecimento de regras impessoais, sejam tomadas a um nível onde haja responsabilidades de protecção das pressões. Assim, o autor entende que consequentemente o poder para interpretar, complementar, mudar ou editar novas regras tenha a tendência para sublinhar demais o nível hierárquico onde elas vão ser aplicadas (id., ibid.: 232).

Pela breve exposição que anteriormente fizemos sobre as características do modelo burocrático-racional, podemos dizer que numa organização burocrática tudo é decidido no topo, todos os comportamentos são previsíveis, até porque a vida privada não interfere na vida profissional, todas as tarefas estão padronizadas e todos os resultados podem ser previamente quantificados. Vejamos, de seguida, quais destes aspectos são identificados nas escolas portuguesas.

¹⁶⁶ J. Marsal (s/d: 26) entende que “para Weber o capitalismo era a forma universal de modernização e a expressão mais alta de racionalização do homem ocidental”.

O modelo burocrático-racional apresenta características com registo na análise do sistema educativo português, tais como

“a centralização da estrutura de autoridades, com cadeias de comando formais entre os diferentes níveis hierárquicos [...], grau de formalização e complexificação acentuado [...] [e] processos racionais e centralizados na tomada de decisões e de controlo” (HALL, 1978 in ESTÊVÃO, 1998b: 178).

Este modelo “dá uma imagem altamente pré-determinada, integrada e fechada das organizações [...] onde a previsibilidade dos comportamentos dos actores é grande”, existindo para tal “regras escritas que definem o comportamento aceitável e [...] [o] planeamento prévio” (ESTÊVÃO, 1998b: 179), aspectos que são fortemente observáveis no nosso sistema, nomeadamente ao nível do *corpus* legislativo que o suporta. Como esta investigação não se pode alhear deste *corpus* legislativo, este modelo de análise tem que ser contemplado na mesma. Neste contexto, corroboramos da opinião de W. Ouchi (1980: 8 in ESTÊVÃO, 1998b: 177) ao afirmar que potencialmente “cada teórico da organização baseia o seu trabalho, implícita ou explicitamente, no modelo weberiano”¹⁶⁷.

J. Formosinho (1985: 7-8) identifica na escola portuguesa características da burocracia veiculada por M. Weber. Assim, a escola rege-se pelo *legalismo* ou *normativismo*; pela *uniformidade* - normas iguais para todas as escolas; pela *impessoalidade* - não são tomados em consideração os condicionalismos de ordem pessoal¹⁶⁸; pelo *formalismo* - todos os documentos são escritos (normas, decisões, instruções, ...) quer os provenientes dos serviços centrais quer mesmo os que resultam de decisões ao nível da escola; pelo *centralismo* - as normas gerais são da competência dos serviços centrais e não da escola, sendo tudo previsto com antecedência; e pela *hierarquia* - o que exerce um cargo tem autoridade sobre o que está imediatamente abaixo da cadeia hierárquica¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Apesar deste modelo ser o mais criticado é porventura o mais perene (ESTÊVÃO, 1998b: 177), não obstante, para alguns autores, é um modelo simplista no que se refere à análise da escola (LIMA, 1998b: 77) pois existem muitas dimensões (como as relações entre os diferentes actores) não consideradas por este modelo.

¹⁶⁸ O autor refere que existe “uma notória contradição, senão mesmo um conflito, entre a impessoalidade burocrática e a pessoalidade pedagógica” (FORMOSINHO, 1985: 8-9). De facto, os serviços centrais têm competência exclusiva ao nível do currículo exercendo também grande influência na pedagogia (apesar de não a determinar na totalidade) pois só estando esta burocratizada é possível aplicá-la universal e uniformemente em todas as escolas.

¹⁶⁹ R. Hall (1971: 34 in COSTA, 1996: 43) indica também onze características das organizações burocráticas: hierarquia de autoridade, divisão do trabalho, competência técnica, normas de procedimento para actuação no cargo, normas que controlam o comportamento dos empregados, autoridade limitada do

W. Hutmacher (1995: 59-60) também considera que as escolas fazem parte das organizações do tipo burocrático “devido ao seu modo predominante de regulação e de exercício do poder”, pois neste tipo de organizações “a legitimidade do poder baseia-se na crença generalizada de que é justo obedecer às leis e às regras fixadas segundo procedimentos legais e formalizados”. Por isso, A. Etzioni (1974: 77)¹⁷⁰ refere que as organizações educativas são organizações normativas, ou seja, são caracterizadas pelo poder normativo como principal fonte de controle sobre a maioria dos participantes dos níveis inferiores que incluem “a manipulação de símbolos de prestígio, tais como honrarias, títulos e elogios”. No entanto também considera que não constituem um tipo puro de organizações normativas pois utilizam a coerção como fonte secundária de consentimento (id., ibid.: 72)¹⁷¹.

Para A. Etzioni (1974: 140 e 150) as actividades instrumentais e expressivas são, nas organizações normativas típicas, controladas principalmente pelas elites organizacionais, e onde os níveis inferiores, por estarem altamente integrados na colectividade organizacional, tendem a aceitar o controlo dessas elites sobre a actividade básica das organizações e sobre as actividades instrumentais, o que reduz a emergência de líderes informais. Em organizações normativas menos típicas, como é o caso da escola, as elites organizacionais têm menos poder de liderança, desempenhando os líderes informais um papel mais central no controlo dos participantes dos níveis inferiores, a que não será alheio o facto, seguindo A. Etzioni (1974: 150), do grau de integração dos membros na actividade organizacional ser mais baixo e, paralelamente, existir um maior grau de diferenciação na constituição da organização¹⁷².

cargo, gratificação diferencial por cargo, impessoalidade dos contactos pessoais, separação entre propriedade e administração, ênfase nas comunicações escritas e disciplina racional, as quais se podem identificar no sistema educativo português.

¹⁷⁰ A. Etzioni (1974: 34) ordena as organizações de acordo com a sua estrutura de poder, tendo em conta qual o tipo de poder predominante. Para o autor, o “Poder é a habilidade de um indivíduo para induzir ou influenciar outro a seguir suas directrizes ou quaisquer outras normas por ele apoiadas” (id., ibid.: 32). Assim, o poder difere segundo os meios empregados para fazer os subordinados concordarem, podendo ser físicos, materiais ou simbólicos, o que origina o poder coercivo, remunerativo e normativo, respectivamente (id., ibid.: 33). Deste modo, A. Etzioni (1974: 44) classifica as organizações em coercivas, utilitárias ou normativas se nelas predominar o poder coercivo, remunerativo ou normativo.

¹⁷¹ Embora o autor reconheça que “A coerção diminuiu de significação nas últimas décadas, porque educação enfatiza ‘disciplina’ como uma meta e acentua a internalização das normas” (ETZIONI, 1974: 77).

¹⁷² Esta observação do autor aponta para a estrutura da organização, o que não é de estranhar pelo facto de o autor se aproximar mais das teorias estruturalistas da sociologia das organizações.

O facto de a escola assumir um conjunto de valores e interesses consensuais, sublinhando a ordem e as regras, acentua a sua imagem racional (GLATTER, 1995: 150), que é também visível na definição dos objectivos educacionais e na concepção dos planos de acção, assim como na sua divulgação plena junto de todos, nomeadamente dos agentes condutores do processo educativo para esses objectivos - os professores.

Também a designação do gestor, e até dos gestores intermédios, se submete a um conjunto de regras formalizadas, prevalecendo nos critérios a competência profissional relativamente ao carisma ou à tradição, embora isso nem sempre aconteça quando a escolha desse gestor é feita por eleição¹⁷³. Em qualquer caso, o poder desse gestor está limitado à aplicação das regras centralmente definidas. Apesar disso, no exercício do seu cargo a maioria dos gestores escolares adopta o modelo burocrático-racional na gestão da sua escola porque dessa forma tem um conhecimento de tudo o que se passa na instituição bem como poderá controlar todo o seu funcionamento e prever com mais precisão os resultados que ela irá alcançar. Desta forma, só são valorizados os contactos formais entre os diferentes actores, perdendo a riqueza que reveste a maioria dos contactos informais advinda, em grande parte, da espontaneidade e da própria informalidade da situação. Apesar das várias tentativas de mudança na gestão escolar, e por nós já referidas, a direcção e a gestão escolar ainda se caracterizam fundamentalmente por práticas normativistas e hierárquicas, situação que para se alterar tem que ter a adesão de todos os intervenientes nesse processo desde o Ministério da Educação ao gestor de cada escola.

Os professores são vistos como meros executores e não têm que obedecer a um perfil desejado. Por isso, na sua colocação só é valorizado o seu conhecimento académico, ou pelo menos o que é transcrito por uma nota, e a sua experiência, sendo completamente ignoradas as suas condições pessoais. Os professores são escolhidos de forma impessoal, dependendo de centros de decisão longínquos.

O fluxo das tarefas e das acções a realizar distribuiu-se por procedimentos formalizados e a regulação, o controlo e a apreciação da realização dessas tarefas e acções faz-se tendo em conta a conformidade com as regras e a obediência às normas estabelecidas. As tarefas são distribuídas pelos actores tendo em conta o perfil para o qual

¹⁷³ Para M. Weber (in FERNANDES, 1998: 184) “um funcionário eleito pelos dominados não é já uma figura burocrática” pelo que, para o autor, esta falha não se deve à burocracia mas à ausência da sua total implementação.

estão especializados - gestor, professor, director de turma e coordenador de departamento/disciplina. As informações, as reflexões e as decisões seguem uma linha hierárquica perfeitamente definida, embora se recorra frequentemente à consulta dos níveis mais baixos da hierarquia. Os próprios alunos são categorizados em turmas as quais têm tratamento específico para cada categoria, e os seus comportamentos e atitudes têm que estar de acordo com o que é estabelecido pelo professor, mas que anteriormente foi decidido em diversos níveis da cadeia hierárquica (conselhos de grupo, departamentos, conselho pedagógico, gestão, DRE, ME). Além disso, a sua orientação escolar é definida por uma comissão abstracta e depende de um conjunto de factores que ele não regula.

A todos os níveis, as escolas sempre tiveram um controlo do seu desempenho e dos resultados obtidos pelo que toda a sua acção convergia para alcançar a máxima racionalidade. Esta optimização da racionalidade é na perspectiva da administração central, pois, no centralismo burocrático não se pretende a decisão mais adequada mas a que corresponde às exigências do topo da hierarquia.

Ainda um outro aspecto apontado por F. Motta (1990: 65) refere que a utilização das máquinas conduziu as escolas para um maior formalismo burocrático, passando o controlo a repressão e a administração para funções de vigiar e punir.

Apesar de as escolas portuguesas apresentarem bastantes afinidades com o modelo burocrático-racional, na realidade nenhuma escola funciona com o rigor estabelecido por este modelo. De facto, as mesmas regras podem ser interpretadas de modo diferente em organizações distintas e, mesmo por diferentes intervenientes na mesma organização. É, por isso, sempre possível “jogar com as regras” sendo que este jogar “abre possibilidades de empreendimento, de invenção e de inovação” (HUTMACHER, 1995: 63). Além disso, ao prevalecerem nas escolas critérios de natureza pedagógica sobre os administrativos e financeiros, exige que se tenha em conta cada actor educativo, ou pelo menos os alunos, como pessoas, isto é, com os seus problemas, expectativas, interesses e valores pelo que a impessoalidade característica da burocracia desvanece-se um pouco nas escolas, mantendo-se contudo, nas relações da escola com outros níveis hierárquicos superiores e exteriores à mesma.

As escolas nunca foram autónomas em relação ao Estado e, no interior de cada escola, também nenhum órgão foi autónomo em relação a outros, o que é uma

característica do modelo burocrático-racional. Contudo, estas sempre conferiram certos espaços de autonomia aos profissionais (HUTMACHER, 1995: 61), quanto mais não fosse ao nível da sala de aula, e, portanto, pelo menos a este nível sempre existiram decisões e opções que eram tomadas na base de todo o sistema educativo.

Actualmente, a formação do jovem não é só a transmissão de informação mas também o desenvolvimento de capacidades que, aliadas aos conhecimentos adquiridos, lhes permita enfrentar e resolver as adversidades do quotidiano, ou seja, a educação tem que ocorrer no sentido de orientar, desenvolver e autonomizar os alunos, visando a criatividade e a inovação, exigência da sociedade que é cada vez mais competitiva. Deste modo, a racionalidade previsível do modelo burocrático-racional não se compadece com o sistema educativo actual, pois, os alunos não sabem o mesmo, mesmo que tenham vivido as mesmas experiências educativas na escola. Contudo, a estrutura administrativa da escola continua demasiado rígida, formalizada e normativa, “baseando-se no pressuposto de que as dinâmicas de êxito exigem elevados graus de estabilidade e regularidade” (BÁRRIOS, 1999: 88), o que tem conduzido ao insucesso da educação. A complexidade actual da sociedade e das instituições e a relatividade que caracteriza as organizações em geral, e as escolas em particular, têm-se revelado incompatíveis com o modelo burocrático-racional e que, apesar de existirem, e se perpetuarem ao longo dos anos, manifestações deste modelo na escola portuguesa, ele começa a estar em crise pelas novas finalidades educativas que estão continuamente a enquadrar-se nas constantes metamorfoses sociais. Consideramos, todavia, que dificilmente este será erradicado do nosso sistema educativo dado o grau de enraizamento em que se encontra e dada a cultura de centralização e de cadeia hierárquica que predomina nas mentalidades portuguesas.

1.2. Autoridade e poder

A dinâmica de qualquer organização, inclusivamente das organizações educativas, é fortemente influenciada pelo perfil das pessoas que ocupam os mais altos cargos da hierarquia das mesmas mas também pelas relações sociais que se estabelecem entre os diferentes níveis dessa hierarquia. Porém, M. Weber não considerou a burocracia como um sistema social mas principalmente como um tipo de poder (CHIAVENATO,

1983: 277)¹⁷⁴. A teoria da burocracia passou a ser considerada como um instrumento de poder para quem controla o aparelho burocrático, visando a “socialização” das relações de poder (WEBER, 1982: 264)¹⁷⁵, sendo também um meio de “transformar uma ‘ação comunitária’ em ‘ação societária’ racionalmente ordenada” (id., ibid.).

M. Weber considerava que “a racionalidade, a autoridade e o poder [...] [ocupavam] um lugar central” (LIMA, 1998b: 124), apostando na racionalidade como única forma de adequar os meios aos fins e garantir a eficácia das organizações. Como refere P. Blau (1978: 151), para M. Weber, “uma autoridade e disciplina rigorosamente hierárquica são universalmente mais efectivas na realização de eficiência nas organizações administrativas”. Para M. Weber (1977: 43 e 1997: 81) o poder significava “toda a probabilidade de, dentro de uma relação social impor a vontade própria mesmo contra a resistência, seja qual for o fundamento dessa probabilidade”¹⁷⁶. O poder é, portanto, a possibilidade de imposição de arbítrio por parte de uma pessoa sobre a conduta das outras. O autor acrescenta que “Todas as qualidades imagináveis de um homem e todas as constelações concebíveis podem colocar alguém na posição de impor a sua vontade numa dada situação” (1977: 43 e 1997: 82), o que pressupõe que todo o actor tem poder, dependendo da situação em que se encontra.

A acepção de poder considerada, implicava potencial para exercer influência sobre outras pessoas, nomeadamente quando ele era exercido pelo líder da organização, isto é, por quem detinha a autoridade. Desta forma, o conceito de poder, entendido como autoridade, pode ser confundido com o conceito de dominação, mas, para M. Weber, dominação significava a probabilidade de uma ordem ser obedecida (WEBER, 1977: 43). Assim, poder é a possibilidade de impor e dominação exige obediência. Todavia, quem tem poder pode exercer dominação e, muitas vezes, quem domina exerce um tipo de poder, daí a dominação ser considerada por M. Weber um tipo de poder (FERNENDES, 1998: 61). A. Fernandes afirma que “A dominação dilui e dissimula o carácter conflitual, e por vezes mesmo contraditório, de todo o poder” (id., ibid.: 62). A influência, ou a

¹⁷⁴ Há autores que referem que a preocupação final de M. Weber era a preocupação pelo poder (MARSAL, s/d: 49-50).

¹⁷⁵ M. Weber (1982: 268) considerava a organização burocrática tecnicamente como sendo o meio de poder mais altamente desenvolvido nas mãos do homem que o controla, mas, apesar disso, pensava que isso não determinava o peso que a burocracia era capaz de ter numa estrutura social particular (id., ibid.).

dominação, pode ser uma inevitabilidade quando quem exerce o poder é quem detém a autoridade. Deste modo, poder e autoridade são conceitos que estão sempre associados, embora tenham significado diferente. De facto, para M. Weber autoridade¹⁷⁷ significava a probabilidade de que uma ordem fosse obedecida, ou seja, ter autoridade é ter poder formal, sendo, por isso, o tipo de poder institucionalizado e oficializado.

Como o princípio da autoridade hierárquica dos cargos se encontra em todas as organizações (WEBER, 1982: 230), então quem tem autoridade¹⁷⁸ exerce poder e este ocorre sempre numa relação social. Para se conseguir efectividade de autoridade tem que existir, como anteriormente referimos, um conjunto de normas conhecidas e respeitadas por todos. Elas assumem um carácter legal, exigindo, por isso, obediência de todos os subordinados, enquanto membros dessa organização (WEBER, 1978: 15-17).

O modo de gerir a autoridade depende das relações sociais estabelecidas, que por sua vez dependem das sociedades às quais pertenciam os elementos envolvidos nessas relações. Tendo por base esta cadeia de interacções, M. Weber propôs uma tipologia de autoridade que se baseava nas características das sociedades que integravam as organizações. Assim, a uma sociedade tradicional, onde predominam características patriarcais e patrimonialistas, M. Weber fez corresponder uma autoridade tradicional; a uma sociedade carismática, onde predominam características arbitrárias e personalísticas, correspondia uma autoridade carismática; a uma sociedade legal, racional ou burocrática, onde predominam normas impessoais e uma racionalidade na adequação dos meios aos fins, uma autoridade legal, racional ou burocrática.

A autoridade tradicional baseia-se nos costumes e é transmitida por herança, não tendo em conta a competência de quem a exerce. Assenta nas tradições que regem há

¹⁷⁶ J. Marsal (s/d: 19), no que concerne a este aspecto, refere que “o poder assenta para Weber em última análise na força, como a lei, o Estado e a liderança política”.

¹⁷⁷ É importante saber sempre qual o sentido que estamos a atribuir à palavra autoridade, pois A. Fernandes (1998: 63) considera que o conceito de autoridade, na linguagem corrente, é revestido de uma grande polissemia. Para o autor “pode apresentar uma conotação moral” e incluir aptidões éticas e de saber. Por outro lado, pode apresentar-se como o “exercício indevido de poder ou de dominação”. O autor acrescenta que os conservadores consideram o exercício da autoridade legítimo e necessário, mas os críticos consideram abuso de poder, dominação e repressão das potencialidades humanas (id., ibid.). Consideramos, contudo, que tem que existir sempre um sistema de autoridade “para efectivar a coordenação das diversas tarefas na consecução dos objectivos organizacionais” (BLAU, 1978: 146), mas essa autoridade deve-se enquadrar dentro de certos limites que não violem os direitos das pessoas.

¹⁷⁸ Quem representa a autoridade ocupa sempre um cargo elevado na hierarquia da organização (WEBER, 1978: 16).

muito tempo e na legitimidade dos assinalados por essa tradição para exercer a autoridade (WEBER, 1977: 172). Este tipo de autoridade pode apresentar uma *estrutura patriarcal da administração* onde a dependência é *pessoal e directa* ou então uma estrutura de classe onde a dependência é mediatizada (FERNANDES, 1998: 183). Neste tipo de autoridade, obedece-se à pessoa chamada pela tradição e vinculado por ela, pois todo este processo se desenrola num *círculo consuetudinário* (WEBER, 1977: 173). Desta forma, é impossível a criação deliberada de novos princípios jurídicos ou administrativos (id., ibid.: 181), permanecendo uma observação assente no hábito e no costume consagrados por uma validade imemorial (id., ibid.: 105).

A autoridade carismática tem por base o carisma do líder que se repercute na sua capacidade de influenciar, pelo seu heroísmo, exemplaridade ou pelas ordens que criou ou revelou (WEBER, 1977: 172), os seus seguidores, independentemente da sua qualificação e capacidade técnica. O poder carismático é um poder sem base racional, impondo-se o líder por ser alguém fora do comum e é certificado por razões de confiança pessoal reveladas, heroicidade ou exemplaridade dentro do círculo em que o seu carisma tem validade (WEBER, 1977: 173)¹⁷⁹. Neste tipo de autoridade não há nenhuma hierarquia, nem jurisdição de competências nem apropriação de poderes do cargo por privilégio (id., ibid.: 194). O autor acrescenta ainda, que não existe regulamento algum, preceitos jurídicos abstractos, nem aplicação racional do direito orientada por eles, nem tão pouco se dão arbítrios e sentenças orientadas por precedentes racionais (id., ibid.: 194, 195 e 851).

A autoridade carismática opõe-se à autoridade racional e à tradicional pois ambas são quotidianas e rotineiras, sendo a autoridade carismática o contrário pois é especificamente irracional no sentido da sua estranheza e rompimento com toda a regra, subvertendo o passado, pelo que é revolucionária (id., ibid.). Todavia, o autor também admite que este tipo de autoridade é, pela sua própria natureza, especificamente instável, pois o portador pode perder o carisma, passando a sua missão a estar extinta e nascer a esperança de encontrar novo líder carismático (id., ibid.: 850).

¹⁷⁹ O carisma corresponde às qualidades extraordinárias de uma pessoa e não acessíveis a qualquer outra (WEBER, 1977: 193 e 711), por ter faculdades mágicas, revelações de heroísmo, poder intelectual ou oratório. Segundo M. Weber (1977: 711), o líder carismático apresenta sempre algo novo e a sua entrega emotiva constituem a fonte da devoção pessoal.

A este propósito A. Etzioni (1974: 251), refere, seguindo M. Weber, que o carisma rotineiro desenvolve-se do seguinte modo: “Primeiro o carisma é gerado fora das posições da estrutura da organização pelos líderes ‘naturais’; então, ele se torna investido de funções, isto é, rotinizado”. Mas quando o carisma puro se torna rotinizado, está “concentrado nas posições de cúpula, em dirigentes não burocráticos de burocracias” (id., ibid.: 254). O mesmo autor refere ainda que o carisma pode ser combinado a vários graus porque o carisma puro também ocorre em combinação com outros tipos de autoridade (id., ibid.: 253).

A autoridade racional exerce-se pelo cumprimento de normas ou leis impostas e impessoais e é legitimada pelo direito de mandar os chamados por essas normas a exercer a autoridade (WEBER, 1977: 172)¹⁸⁰. Este tipo de autoridade assenta na virtude da legalidade, ou seja, em virtude da crença na validade de um estatuto legal e a competência objectiva fundada em regras racionalmente criadas. Este princípio base exige disposição de obediência no cumprimento dos deveres conforme o estatuto (id., ibid.: 1057).

Esta autoridade tem consequências no estabelecimento de padrões, de atitudes e comportamentos, o que legitima o poder, pois os subordinados ao obedecerem às normas do seu superior conferem-lhes poder. Este tipo de autoridade, por ter a ver com o cargo ocupado pela pessoa, corresponde à autoridade formal, hierárquica ou legítima de uma tipologia mais abrangente e global. Esta autoridade é legal porque a obediência se estabelece de forma directa, mas apresenta um carácter impessoal e traduz-se por uma conformidade estrita a disposições jurídicas (FERNANDES, 1998: 183). Segundo M. Weber (1977: 175), fixam-se, pelo menos, os considerandos, propostas e decisões, assim como as disposições e ordens da classe. O tipo mais puro desta autoridade é, para M. Weber (1977: 707), a autoridade burocrática.

Este último tipo de autoridade é o que adoptamos no desenvolvimento desta investigação pelo facto de a escola ser uma organização com registos, predominantemente, na autoridade normativa.

¹⁸⁰ O autor refere também que o soberano legal típico ordena e manda mas também obedece à ordem impessoal com que orienta suas disposições (WEBER, 1977: 174). E acrescenta que no caso tradicional não existe apropriação dos cargos por quem os exerce (id., ibid.: 175). O autor ainda refere que esta autoridade é exercida pelo moderno servidor do Estado ou por todos que são investidos de poder e se lhe assemelham (id., ibid.: 1057).

Quem tem poder para exercer autoridade tem a legitimidade para o fazer por ocupar um cargo em que as pessoas lhe reconhecem o direito de exercer influência sobre outros. Esse direito surge do seu cargo formal na organização mas enquadra-se dentro de certos limites reconhecidos pelas demais pessoas (STONER, 1985: 207). Para se atingirem os objectivos organizacionais é necessário definir um sistema de autoridade que vai estar directamente relacionado com a hierarquia de cargos dentro da organização. Esta hierarquia de autoridade exige uma definição clara das relações existentes entre os diversos níveis da hierarquia¹⁸¹.

A hierarquia de autoridade, seja qual for a sua forma e o seu uso, contribui para a coordenação entre os diferentes níveis de uma organização (HAMPTON, 1992: 314), capacitando “os superiores nos sucessivos níveis a dirigir, directa ou indirectamente, o desempenho de círculos cada vez mais amplos de subordinados” (BLAU, 1978: 146), e, tendo em conta a teoria da burocracia, para tornar as organizações mais eficientes. De salientar que em todos os modelos hierárquicos de uma organização existe sempre um superior hierárquico que toma as decisões centralmente, com algumas *nuances* no que diz respeito à multiplicação dos centros de decisão, o que era veiculado na teoria da burocracia.

Actualmente existem culturas onde a subordinação a um comando autoritário é valorizada negativamente (regime democrático, por exemplo), sendo que “um rigoroso controlo hierárquico e uma supervisão severa podem [...] ser métodos menos eficazes [...] do que a delegação de responsabilidades e a permissão para que os subordinados tenham alguma liberdade de decisão” (id., *ibid.*: 151).

¹⁸¹ O desenvolvimento das teorias da administração estabeleceu três formas fundamentais dessas relações hierárquicas: *cadeia de comando*, *unidade de comando* e *amplitude de controlo*. A primeira contempla um conjunto interligado e contínuo de relacionamentos e comunicações, manifestando-se do topo da hierarquia para o nível operacional, e visa, essencialmente, a avaliação de desempenho de cada um. Esta forma apresenta desvantagens pois em questões de pequena importância, torna-se ineficiente. Também é propensa ao surgimento de conflitos, em especial aos conflitos entre supervisor e supervisionados, não sendo, de modo algum, facilitada a resolução de conflitos interdepartamentais. Na *unidade de comando* cada subordinado está reportado a um supervisor. O modelo de hierarquia de autoridade veiculado pela *unidade de comando* parece proporcionar uma maior aproximação dos diferentes níveis hierárquicos, e permitir mais rentabilidade e melhor ambiente de trabalho, dado existir articulação entre os diferentes níveis de hierarquia. Representa, para alguns autores, o modelo ideal para o estabelecimento da hierarquia de uma organização, sendo que o ideal do modelo só poderia ser conseguido em condições estáveis, simples e previsíveis (HAMPTON, 1992: 310-312). Todavia, se houver um grande afastamento em relação ao modelo pode causar consequências nefastas à organização. Quando se considera a dimensão do conjunto de pessoas subordinadas a um mesmo supervisor, define-se a *amplitude de controlo* da autoridade, modelo para o qual

A visão de M. Weber de autoridade era uma perspectiva clássica de autoridade onde era legítimo impor regras, sendo que os administradores tinham o direito de dar ordens e os subordinados o direito de obedecer (STONER, 1985: 208-209). Havia a crença de que era legítimo dar ordens, impessoais e legalmente estabelecidas, e o direito de mandar por quem está investido de autoridade (SEDANO e PEREZ, 1989: 132). Nos últimos anos, a autoridade passou a ser vista mais como aceitação em que um subordinado só cumpre e só considera legítimas as regras que aceita, ou seja, se considerar que são importantes para as finalidades da organização, que se coadunam com o seu próprio interesse e se puder cumpri-las mental e fisicamente (STONER, 1985: 208-209).

Nas sociedades modernas, o sistema de autoridade tem que ser complementado por bases informais de poder e influência por forma a conseguir a cooperação dos subordinados. Além disso, o representante da autoridade tem que “recorrer aos seus conhecimentos, à sua experiência e às suas capacidades de liderança” (STONER, 1985: 207) por forma a ser mais efectiva a sua influência e a adesão dos subordinados.

Assim, a adaptação dos modelos teóricos de hierarquia de autoridade é um desafio para qualquer organização, pois a sua especificidade e os seus elementos (possuidores de características, valores e atitudes próprios) determinam um modelo próprio de hierarquia que, normalmente, resulta da confluência de diversos modelos pré-existentes.

Nas organizações burocráticas, onde se verifica a impessoalidade do comando e do controlo e a automatização da vigilância, o poder é menos visível (MOTTA, 1990: 113) em benefício da autoridade. Contudo, ele nunca foi desconsiderado e foi evoluindo paralelamente ao conceito de autoridade e hoje alguns autores consideram que o poder é a alma de uma organização (BARROSO, 2000d: 70). Como o poder é uma dimensão fundamental e inevitável em toda a relação social, podendo ser, segundo M. Crozier e E. Friedberg (1977: 32), o embrião de toda a acção colectiva, ele constitui o elemento essencial de uma organização dado que é um local onde se estabelecem múltiplas interacções entre pessoas. Com o reconhecimento de que nas organizações existem vários centros de poder, o conceito de poder desenvolveu-se exponencialmente, tendo surgido,

nunca existiram directrizes precisas, pois a dimensão do grupo a supervisionar depende do tipo de organização e das tarefas a realizar. É, por isso, um modelo ambíguo, sendo a sua eficácia difícil de testar.

atendendo às suas múltiplas manifestações, diversas tipologias afirmando a polivalência do conceito.

De realçar que, qualquer acepção de poder que se considere apresenta, explícita ou implicitamente, uma relação com a capacidade de influenciar, o que perspectiva uma conexão entre o poder e o perfil do executor. Todavia, o poder não depende só do perfil do executor mas é função de numerosas variáveis pois, como diz J. March (1998b: 42-43), “ele implica igualmente alianças e associações informais que influenciam o comportamento; ele depende da informação e da inteligência, assim como da posição oficial que se detém”.

Da própria definição de poder pode-se inferir que ele ocorre numa relação social onde um indivíduo ou um grupo procura agir sobre outro indivíduo/grupo. Esta relação, como dizem M. Crozier e E. Friedberg (1977: 68-69), é uma relação recíproca mas desequilibrada pois os indivíduos/grupos tentam influenciar-se mutuamente mas há sempre uma parte a sair favorecida¹⁸².

Dado este desequilíbrio, o poder nas organizações exerce-se, sobretudo, em direcção descendente ou hierárquica. Todavia, e dada a abrangência de variáveis que são mobilizadas no exercício do poder, ele também ocorre a nível horizontal entre iguais, ou em direcção ascendente quando existem grupos de subordinados que exercem pressão sobre os superiores. O modo predominante do exercício do poder permite catalogar a organização em unitárias - poder descendente, pluralistas - poder horizontal ou lateral, e radicais – poder ascendente (SEDANO e PEREZ, 1989: 150)¹⁸³. Por isso, A. Fernandes (1998: 54) considera que “Estrutura e poder são fenómenos que se implicam mutuamente.

¹⁸² A. Fernandes (1998: 57) refere a este propósito que da “distribuição desigual de poder e de influência resultam [...] formas diversas de controlo social e de subordinação mais ou menos espontâneas”. Nesta sequência, também D. McClelland considerou a existência de duas faces do poder - uma negativa e outra positiva. Quando se exerce poder sobre outra pessoa que está numa situação desfavorável manifesta-se a parte negativa pois as pessoas em situação menos favorável não são mais do que peões a serem usados na medida do necessário. A parte positiva envolve uma preocupação com os objectivos do grupo. Exerce-se influência em prol dos outros e não sobre os outros (STONER, 1985: 211).

¹⁸³ A. Fernandes (1998: 124 e 133) refere que “o exercício do poder é sempre um acto de dominação controlada pela elite, [...] quer esse domínio se exerça pela força ou pela astúcia”. Contudo, entende o autor que o poder se alcança pela luta e que “Lutar pelo poder é procurar criar uma nova ordem contraposta à ‘desordem’ constituída”. O poder descendente é característico de uma organização burocrática. Contudo, nesta fase da investigação vamos também abordar outras vertentes do poder (exercido de forma lateral ou ascendente) pelo facto de o próprio conceito ter evoluído substancialmente quando se passou a ter em conta essas vertentes e também por nos ser útil para o entendimento do exercício do poder quando formos analisar a escola pelo modelo político.

Sem aquela, este não se desenvolve, e sem um tal desenvolvimento a estrutura não se consolida”. Contudo, frequentemente existe muito poder para além da estrutura formal da organização, isto é, existe poder informal que, apesar de não legitimado, permite mais liberdade nas interações que se estabelecem e proporciona uma multiplicidade de expressões de poder que, muitas vezes, põe em cheque, influencia e até determina o poder da estrutura formal.

Parece incontestável que o superior tem sempre mais poder que qualquer indivíduo que, na hierarquia da organização, esteja num nível inferior. Ora, isso parece verdadeiro se tivermos em conta somente o poder formal que resulta da sua posição hierárquica, e, eventualmente, também pelo melhor domínio da informação, pelo poder que reside no seu sistema de relações, nas suas capacidades de intervenção e nos meios que tem à sua disposição (BERNOUX, 1995: 153). Contudo, o exercício do poder não se limita a uma relação de forças e a um cumprimento inquestionável das directrizes emanadas do superior mas contempla outras fontes de poder. Assim, M. Crozier e E. Friedberg (1977: 83) consideram a existência de quatro fontes de poder: competência ou especialização funcional¹⁸⁴, domínio das relações com o meio, relações de comunicação e domínio da informação, utilização das regras organizacionais, apontando para o domínio duma certa zona de incerteza. Os autores referem que para controlar as zonas de incerteza exteriores à organização, esta deve tentar estabilizar e personalizar os seus universos abstractos e instáveis (id., ibid.: 165).

Também J. French e B. Raven consideram que o poder não tem somente origem no topo da hierarquia, e propõem cinco bases de poder - poder de recompensa, poder coercitivo, poder legítimo, poder de especialização e poder de referência¹⁸⁵. O primeiro baseia-se no facto de uma pessoa “ter capacidade de recompensar outra [...] pela execução das ordens ou pelo atendimento de outros requisitos” (STONER, 1985: 209). Neste âmbito, quanto maior for o poder de recompensa mais interesse existe pela tarefa a

¹⁸⁴ P. Bernoux (1995: 158) infere que desta fonte de poder reside uma dificuldade pelo facto de que o chefe não deve ser o mais competente em todos os domínios mas sê-lo suficientemente para compreender linguagens, objectivos e estratégias dos seus subordinados e poder coordenar a sua acção, residindo aí a sua principal competência. Assim, o autor considera que “o poder não está [...] automaticamente ligado aos recursos de constrangimento que uma posição hierárquica superior pode fornecer”, e acrescenta, “Há chefes sem poderes reais e indivíduos ou grupos que têm muito poder sem ter uma posição hierárquica” (id., ibid.: 162).

¹⁸⁵ Segundo alguns autores esta tipologia foi desenvolvida numa perspectiva individualista (FALCÃO, 2000: 39).

realizar. O segundo, baseia-se na capacidade de quem exerce influência, punir pelo não cumprimento das exigências, sendo, por isso, o lado negativo do poder de recompensa. O poder legítimo existe quando o indivíduo reconhece o direito ou a capacidade legal de outro exercer influência (dentro de certos limites) sobre ele. O poder do especialista baseia-se na crença de quem influencia tem conhecimentos especiais sobre as tarefas a realizar que a pessoa influenciada não tem. O poder de referência baseia-se na vontade de quem é influenciado de se identificar ou de imitar a pessoa que influencia. A força deste poder está directamente relacionada com o carisma da pessoa que influencia bem como com o seu grau de prestígio e de admiração que a pessoa influenciada lhe atribui (STONER, 1985: 209-210).

Além destas tipologias de poder muitas outras foram surgindo, e por isso E. Hoyle e S. Bacharach consideraram duas grandes categorias de poder que abrangessem os diferentes tipos. Assim, consideraram o poder formal - autoridade, e informal - influência, a qual podia ser exercida pelo carisma, pelo conhecimento, pela experiência pessoal e pelo controlo dos recursos. Também T. Bush admitia a existência de cinco tipos de poder: o que advinha da posição oficial, o poder especialista, o poder pessoal, o poder do controlo das recompensas e o poder coercivo (COSTA, 1996: 83-84)¹⁸⁶.

Das tipologias por nós referenciadas regista-se uma convergência nos aspectos essenciais. Assim, todas enfatizam o conhecimento, a recompensa/punição, as características pessoais e o domínio das situações/informações que envolvem a organização.

Parece óbvio que um indivíduo que tenha um poder assente nas diferentes bases de poder não tem garantia de eficácia da sua influência sobre outros, porém, terá maior probabilidade de isso acontecer do que outra pessoa que tenha um poder assente em menores bases. Todavia, a pessoa que exerce influência, ao conhecer as pessoas que vai influenciar, pode gerir as suas capacidades de poder consoante o sujeito a influenciar e a situação que envolve essa relação.

¹⁸⁶ Consoante a predominância de um destes tipos de poder A. Etzioni (1974) classificava as organizações, o que já foi por nós abordado anteriormente.

Depois de estudar os poderes numa qualquer organização, vejamos agora os poderes na organização escola. Todavia, como as questões do poder são de extrema importância quando se analisa a escola pelo modelo político, vamos numa fase mais adiantada do trabalho referir os poderes dos principais actores educativos, limitando-nos neste momento a analisar as questões do poder ao nível da instituição escola.

Para além da dimensão institucional de escola, existe também a sua dimensão organizacional que contempla “um colectivo humano coordenado, orientado para uma finalidade, controlado e atravessado pelas questões do poder” (HUTMACHER, 1992: 58 in BENAVENTE e CARVALHO, 1995: 168), jogando-se, pois, fenómenos de poder aos mais diversos níveis, decorrentes de todos os processos de interacção social (BENAVENTE, e CARVALHO, 1995: 159). A vivência e a identidade da escola são fortemente determinadas pelas representações e jogos de poder dos seus protagonistas, os quais não podem ser ignorados e/ou camuflados sob pena de comprometer o seu desempenho e impedir a eficácia da organização. Parece, pois, ser importante dar lugar ao diálogo e reflexão, e explicitar de forma clara a política da escola¹⁸⁷ (id., ibid.: 169).

Na escola, a circulação de poderes não é unidireccional. Normalmente exerce-se dos órgãos do topo para o nível operacional (sentido descendente), no entanto, também é frequente o exercício do poder de grupos de especialistas sobre os órgãos de topo¹⁸⁸ (sentido ascendente) ou por estruturas de um mesmo nível de hierarquia (sentido horizontal ou lateral). Estas três orientações devem coexistir e complementar-se, segundo E. Castro (1995: 113), por forma a melhorar a eficácia da escola.

As pessoas que ocupam cargos de direcção/gestão têm um desafio constante que se centra em saber utilizar plenamente a autoridade formal de que são investidos, pois, continuamente, têm que se adaptar ao contexto da sua escola e ter uma especial atenção às aspirações e sonhos de todos os protagonistas envolvidos (BENAVENTE e CARVALHO, 1995: 170). Afigura-se-nos como um dos requisitos fundamentais para dominar esta capacidade o possuir um perfil revestido de uma gama bastante diversificada de poderes, existindo, a nosso ver, uma correlação forte entre o exercício pleno da autoridade e os poderes que se detêm.

¹⁸⁷ Sob a forma, nomeadamente, de projecto educativo.

¹⁸⁸ Este tipo de poderes pode ser exercido pelos serviços de psicologia e médico escolar (no que diz respeito às suas competências) ou mesmo pelos professores no que diz respeito a assuntos de índole disciplinar.

Os órgãos de direcção têm como função fundamental a definição de directrizes que norteiam a escola, estando, por isso, mais afastados da execução prática levada a efeito pelos diferentes actores. O papel de coordenador/acompanhante cabe fundamentalmente às estruturas de gestão e em especial ao seu líder. A definição dos objectivos que a escola se propõe alcançar, a formulação de estratégias e o desenvolvimento da actividade da escola são dinamizados pelo gestor, tornando-se este a figura chave da escola. A sua função tornar-se-á mais facilitada se além de gestor ele for de facto o líder da escola. Saliente-se, contudo, que o gestor “tem muito poder formal para controlar, recompensar ou punir o professor individualmente considerado” (COHEN, 1981: 166-167 in AFONSO e ESTÊVÃO, 1992: 95), mas, oportunamente, abordaremos o perfil do líder organizacional bem como os poderes dos órgãos de direcção/gestão no actual modelo de administração escolar que vigora em Portugal - assembleia de escola e conselho executivo.

Como referimos anteriormente, autoridade e poder são conceitos, que embora distintos, são indissociáveis. Enquanto que a autoridade esteve sempre relacionada com o cargo desempenhado por uma pessoa, a vertente principal do poder correspondia às características pessoais e profissionais da pessoa que o exercia.

Apesar de nos parecer desejável a existência de uma correspondência biunívoca entre autoridade e poder, a realidade mostra que isso nem sempre acontece (BERNOUX, 1995: 157). Frequentemente o detentor do poder não ocupa um cargo onde o possa exercer legitimamente, com prejuízo, a nosso ver, para a organização. Pensamos ainda que este prejuízo permanece e acentua-se no caso do detentor da autoridade ter um perfil no qual não lhe é reconhecido poder. A sincronia entre os conceitos de autoridade e poder é, a nosso ver, vantajosa pois a autoridade surge como a garantia de legitimação do poder e o poder como forma de exercer eficazmente a autoridade. Assim, a coexistência de poder e autoridade nos níveis decisórios de uma organização, poderá ser o primeiro grande passo no sentido de a tornar mais eficiente e eficaz.

1.3. (Des)Articulação e/ou complementaridade/sobreposição dos poderes da assembleia de escola e do conselho executivo

O decreto-lei n.º 115-A/98 estabelece quatro órgãos de *administração e gestão*: assembleia de escola, conselho executivo ou director, conselho pedagógico e conselho administrativo, sendo que, nesta investigação, vamos analisar as competências da assembleia e do conselho executivo.

O decreto-lei citado refere que a “assembleia é o órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola” (art. 8º, ponto 1), sendo o “órgão de participação e representação da comunidade educativa” (art. 8º, ponto 2). Quanto à direcção executiva, ela é assegurada por “um conselho executivo ou por um director, que é o órgão de administração e gestão da escola nas áreas pedagógica, cultural, administrativa e financeira” (art. 15º, ponto 1). Convém desde já realçar, que o conselho executivo é um órgão de direcção executiva, e como dirige pode tomar decisões, dentro do quadro da autonomia da escola, nas áreas da sua incumbência, e que são, de uma maneira geral, todas as áreas que a instituição escolar contempla.

Relativamente às competências da assembleia de escola, podemos considerar que existe alguma ambiguidade, pois se por um lado é um órgão que define as linhas orientadoras por outro não elabora o projecto educativo, limitando-se a aprová-lo e acompanhar e avaliar a sua execução. Esta avaliação também não terá muito sentido, pois ela pode vir a não ser integrada no próximo projecto educativo por não ser da responsabilidade da assembleia.

Além desta pseudo-competência de concordar e acompanhar o projecto educativo, a assembleia limita-se a aprovar documentos feitos pelo conselho executivo e a emitir alguns pareceres que, de forma alguma, vão permitir adequar a escola à comunidade em que se insere. Assim, aprova o regulamento interno, emite parecer sobre o plano de actividades e verifica a sua conformidade com o projecto educativo, aprecia os relatórios periódicos e final da execução do plano de actividades, aprecia o relatório de contas de gerência, aprecia os resultados do processo de avaliação interna da escola, aprova as propostas de contratos de autonomia e acompanha a realização do processo eleitoral para a direcção executiva (art. 10º, ponto 1).

Além das competências referidas, define as linhas orientadoras para a elaboração do orçamento e deve promover e incentivar o relacionamento com a comunidade educativa. Porventura, estas competências permitem desenvolver alguma especificidade para a escola mas, como sabemos, o orçamento exige uma aprovação

superior e é gerido, com relativa margem de autonomia, pelo conselho executivo, revelando-se as linhas orientadoras pouco importantes, servindo apenas para justificar o orçamento em algumas rubricas, e, do nosso ponto de vista, pouco eficazes pois um projecto de orçamento pode ser aprovado sem linhas orientadoras ou então com umas directrizes demasiado vagas. Além disso, mesmo que estejam definidas, elas podem não convergir para as opções e prioridades de quem aprova centralmente. Relativamente à ligação à comunidade, poderá desenvolver acções importantes por ter representantes dos diferentes sectores. Porém, parece certo que esses representantes não representam efectivamente esses sectores, nomeadamente os sócio-económicos e culturais, porque a sociedade não está organizada nem preparada para debater assuntos da educação nos vários sectores sociais¹⁸⁹ e os valorizar enquanto temas estruturantes da sociedade.

Também é referido no art. 10º, ponto 2, que a assembleia de escola, no desempenho das suas competências, pode requerer aos restantes órgãos

“as informações necessárias para realizar eficazmente o acompanhamento e a avaliação do funcionamento da instituição educativa e de lhes dirigir recomendações com vista ao desenvolvimento do projecto educativo e ao cumprimento do plano anual de actividades”.

Contudo, como as reuniões são pouco frequentes, este órgão poderá definir linhas orientadoras para a escola e fazer balanços finais, mas no que concerne ao acompanhamento ele será praticamente inexistente, e, se o houver, é feito essencialmente pelos professores que são aqueles actores que estão permanentemente na escola e em que todos os sectores reconhecem o poder de especialista. Além disso, somente o presidente da assembleia é que tem tempo atribuído (2h semanais) para resolver os assuntos do órgão a que preside bem como para se informar de todos os aspectos ligados à escola.

Quanto ao conselho executivo, é a este órgão que compete, ouvindo o conselho pedagógico, submeter à aprovação da assembleia o projecto educativo, elaborar e submeter à aprovação o regulamento interno e as propostas de celebração de contratos de autonomia. Sendo o projecto educativo e o regulamento interno os documentos essenciais da escola e os contratos de autonomia a possibilidade de aumentar e efectivar a autonomia da escola, e que permitem criar condições para desenvolver, com o enquadramento do meio, a especificidade da escola, pode-se dizer que o conselho executivo tem a seu cargo

¹⁸⁹ Por vezes, a aproximação à comunidade é mais profícua se realizada directamente, e muitas vezes informalmente, com os sectores que se pretende que colaborem com a escola do que através da assembleia.

toda a actividade da escola. Estando estes aspectos centrados neste órgão, é óbvio que a assembleia ficará sempre numa posição inferior à do conselho executivo, não lhe reconhecendo os diferentes sectores poderes para definir as políticas da escola.

Compete ainda ao conselho executivo definir o regime de funcionamento da escola, elaborar o orçamento, elaborar o plano de actividades e aprovar o documento final de acordo com o parecer vinculativo da assembleia, elaborar os relatórios periódicos e final de execução do plano de actividades, superintender a constituição de turmas, elaboração de horários, distribuição do serviço docente e não docente, nomeadamente a designação de cargos, planear e assegurar a execução das actividades no domínio da acção social escolar, gerir as instalações, os espaços, equipamentos e outros recursos, proceder à selecção e recrutamento de pessoal docente e não docente, tendo em conta os regimes de concursos, e estabelecer protocolos e celebrar acordos de cooperação ou de associação com outras escolas e instituições de formação, autarquias e colectividades (art. 17º, ponto 2). Pretendendo-se que a assembleia defina o perfil de escola que deseja, parece estranho que ela não tenha uma posição, nomeadamente na definição de um perfil, para quem exerce determinados cargos e quanto à selecção e recrutamento do pessoal docente e não docente. Igualmente estranho é o facto de a assembleia, sendo o órgão privilegiado na ligação ao meio, não ter nenhuma interferência no que diz respeito à cooperação da escola com outras associações, instituições e colectividades.

Além disso, o presidente do conselho executivo ou director tem ainda a competência de representar a escola, coordenar as actividades decorrentes das competências próprias da direcção executiva, exercer o poder hierárquico em relação ao pessoal docente e não docente, exercer o poder disciplinar em relação aos alunos, proceder à avaliação do pessoal docente e não docente (art. 18º, ponto 1). Ora, este acréscimo de competências leva a que a escola seja identificada com o presidente do conselho executivo e não com a assembleia (até os próprios elementos da assembleia fazem essa identificação). De facto, como representa a escola no exterior, as diferentes instituições fazem mais a correspondência desta figura à escola que representa do que com o presidente da assembleia ou qualquer outro dos seus elementos. O facto de o presidente do conselho executivo exercer o poder hierárquico sobre todos os elementos da comunidade escolar, incluindo os elementos docentes, não docentes e alunos que estão na assembleia de escola, é óbvio que todos estes actores lhe reconhecem mais poder, em especial o poder

formal, que ao presidente da assembleia, sendo, por isso, muito mais valorizado na estrutura organizacional da escola.

Optámos por fazer uma transcrição quase textual das competências da direcção executiva para mostrar que todos os aspectos essenciais de uma escola passam por este órgão, o que esvazia o papel da assembleia e, mesmo dentro desta, o papel dos elementos não docentes, pois, legalmente, os critérios pedagógicos têm prevalência sobre quaisquer outros, destacando, desta forma, o poder de especialista dos docentes.

Assim, dado o carácter relativo da escola e dado que o conselho executivo é o órgão com domínio de toda a informação (quer interna quer externa), tendo, por isso, mais poder cognitivo, acaba por ser este órgão a tomar todas as decisões, mesmo que algumas delas não sejam corroboradas pela assembleia. Além disso, como o presidente do conselho executivo também está na dependência directa dos serviços nacionais e regionais do Ministério da Educação, a quem tem que prestar contas, em prol do cumprimento dos normativos e das directrizes destes serviços é desvalorizada a prestação de contas à assembleia de escola, que, a nosso ver, também é muito ténue em termos do decreto-lei, pois a direcção executiva só tem que apresentar relatórios de execução do plano de actividades e apresentar os resultados da avaliação interna da escola. Sendo assim, parece-nos que o verdadeiro poder na dinâmica da escola e na relação com o exterior se centra mais no órgão de gestão do que no órgão dito de direcção.

Assim, e pelo que foi exposto, podemos afirmar que existe uma complementaridade muito difusa entre os poderes da assembleia e da direcção executiva. De facto, para a maioria dos documentos estruturantes da escola, o conselho executivo elabora e a assembleia aprova sem definir previamente requisitos, o que, eventualmente, poderá conduzir a alguma desarticulação e até a alguma divergência nas posições tomadas, o que, num caso destes, conduzirá à falência da assembleia de escola.

2. A escola à luz do modelo político

O reconhecimento de que nas organizações existiam outras valências para além das contempladas no modelo burocrático-racional, vem pôr em causa um conjunto de

aspectos até então tidos como certas, resultando daí alterações estruturais e organizacionais da escola inerentes a esse reconhecimento. Assim, passou a existir uma flexibilização nas estruturas, substituindo as organizações piramidais pelas organizações em rede, foi diluída a separação entre organização formal e informal, valorizando a afectividade, as relações pessoais e a vida privada, e começou a veicular-se o auto-controlo em substituição do controlo hierárquico (BARROSO, 2000a: 169). Esta alteração de perspectiva organizacional foi igualmente consequência do reconhecimento de que o modelo burocrático-racional como anteriormente afirmámos, permite uma análise sectorial das organizações, pois antes elas eram “vistas como formas de realização de objectivos e de preferências, [...] centradas na orientação para a tarefa e na importância das estruturas organizacionais” (LIMA, 1998b: 69), acentuando “o consenso e a clareza dos objectivos organizacionais [...] e [...] [pressupondo] a existência de processos e de tecnologias claros e transparentes” (id., ibid.). Para este modelo a acção organizacional era entendida como sendo o “produto de uma determinada decisão claramente identificada, ou de escolha deliberada, calculada [e] racional” (id., ibid.).

Todavia, todos reconhecemos que hoje o contexto organizacional tem de ser pensado recorrendo a outros modelos, pelo que a escola vai para além daquilo que o modelo burocrático-racional permite analisar. De facto, apresentando-se a organização com “padrões de comportamento mais ou menos estáveis, baseados [...] [numa] estrutura de papéis e de tarefas especializados” (LIMA, 1998b: 76), torna-se impeditivo de registar “os processos dinâmicos das organizações”, “a eventualidade e a normalidade da ocorrência de conflitos”, “as lógicas diferenciadas de interacção dos actores”, “os seus jogos estratégicos”, “outras dinâmicas de poder dos actores” e “a permeabilidade das organizações aos seus meios” (ESTÊVÃO, 1998b: 183).

Além disso, nas organizações, e especialmente nas organizações educativas, nem sempre se encontra a racionalidade e o planeamento rigoroso, encontrando-se, por vezes, o emprego retrospectivo da racionalidade ou uma racionalidade *a posteriori*, legitimando tomadas de decisão (LIMA, 1998b: 78). A ocorrência destas situações, cada vez mais frequentes, perverte o conceito de racionalidade entendido no modelo

burocrático-racional¹⁹⁰ - “racionalidade instrumental”, pelo que é exigível que a organização seja analisada por outro modelo que reequacione as relações e as problemáticas decorrentes da interacção dos actores enquanto seres com capacidade de criar e inovar, deixando de ser meros executores de procedimentos pré-definidos. É, por isso, necessário olhar a escola por um modelo que admita a “existência de uma diversidade de interesses que os actores perseguem por vias diferenciadas” (ESTÊVÃO, 1998b: 184).

Assim, nesta investigação propomo-nos também analisar as organizações pelo modelo político, como complemento ao modelo burocrático-racional, que é um modelo que apresenta objectivos conflituantes mas tecnologia clara (LIMA, 1998b: 165). As metas organizacionais tornam-se “ambíguas e sujeitas a interpretações políticas nem sempre coincidentes, emergindo fundamentalmente de processos de negociação, pactos e lutas, sendo concretizadas ainda por condutas diferentes” (ESTÊVÃO, 1998b: 184). O modelo político dá importância a conceitos e problemáticas não consideradas no modelo burocrático-racional e que são referentes à explicação das dinâmicas organizacionais, as quais enriqueceram a análise escolar (NÓVOA, 1995: 25). De entre esses conceitos destaca-se os interesses, os conflitos, a negociação, o poder, a regulação, etc. Como diz J. March (1988a: 26) “Poder, lutas internas, oportunismo são as palavras que aparecem sempre na descrição dos modelos políticos, em detrimento da ordem, da cooperação e da resolução de problemas”. Também H. Mintzberg (1994: 301) refere que os sistemas políticos dentro de uma organização podem ser descritos como um conjunto de jogos políticos praticados pelos diferentes detentores de influência interna. O autor acrescenta que são esses jogos políticos que dominam os conflitos internos, não tanto os sistemas de influência legítimos mas os jogos contraditórios que visam eliminar o poder legítimo ou que o substituem pela sua fraqueza (id., ibid.: 335).

Além disso, o modelo político também é importante na análise das finalidades e funções da escola as quais são condicionadas por *pressões institucionais múltiplas* advindas dos diversos sectores sociais, económicos e financeiros.

¹⁹⁰ De salientar desde já que a racionalidade não é exclusiva do modelo burocrático-racional, ela está presente noutros modelos, incluindo no modelo político, embora assuma contornos diferentes (LIMA, 1998b: 69).

Realçamos desde já que “a política e o jogo político podem ser um aspecto essencial da vida organizacional e não necessariamente algo disfuncional” (MORGAN, 1986: 146), pois, normalmente, períodos mais conflituais são períodos de crescimento a diversos níveis.

Apesar de pretendermos aplicar este modelo de análise na nossa investigação, reconhecemos que nos vamos defrontar com algumas dificuldades e também com algumas fragilidades do modelo. Dificuldades de aplicação dado a escola ser

“controlada centralmente pelo estado, [...] [onde] a mobilização de interesses e de grupos antagónicos se pode tornar mais difícil, seja por falta de espaço de intervenção, seja mesmo devido aos efeitos da socialização para a conformidade, indispensável e funcional num sistema centralizado” (LIMA, 1998b: 66).

Contudo, e seguindo o mesmo autor, ele apresenta vantagens no que concerne ao despertar a atenção para a heterogeneidade que caracteriza os diversos actores educativos e para a conflitualidade (id., ibid.). Porém, reconhecemos também que este modelo “não atende aos interesses gerados na organização” e acentua “em demasia o sentido estratégico dos actores como se tudo fosse calculado e avaliado” (ESTÊVÃO, 1998b: 190).

2.1. A escola como arena política

As organizações são realidades sociais complexas pois os seus actores não são sujeitos passivos e têm valores e interesses diversificados (pessoais, profissionais, políticos e outros) que procuram realizar através das organizações. Em prol desses interesses, individuais ou grupais, os actores “estabelecem estratégias, mobilizam poderes e influências, desencadeiam situações de conflito, de coligação e de negociação” (COSTA, 1996: 78)¹⁹¹. Ora, as estratégias adoptadas por grupos/indivíduos que mobilizam recursos de poder e influência para atingir determinados interesses foi definido por E. Hoyle (in BALL, 1994: 34-35) de micropolíticas de uma organização.

¹⁹¹ Apesar disso, J. March e J. Olsen (1988: 210) afirmam que “Mesmo quando se movem em função dos seus interesses pessoais, os membros de uma organização não parecem ter um comportamento completamente de acordo com as teorias dos interesses pessoais. Eles têm profundas convicções e preferências, donde a complexidade aumenta quando passam de interesses para resultados possíveis e imediatos as consequências a longo prazo e as implicações anexas [...] de toda a decisão”.

O modelo político aponta, então, “para as tensões desintegradoras que brotam dos diversos conjuntos de interesses sobre os quais a organização se estrutura” (MORGAN, 1996: 201), pondo em destaque “a diversidade de interesses e ideologias, a inexistência de objectivos consistentes e partilhados por todos, a importância do poder, da luta e do conflito e [...] a racionalidade política” (LIMA, 1998b: 66), entendida como a “racionalidade em função dos indivíduos e das suas acções subjectivamente racionais” (id., *ibid.*).

A actividade política é, neste modelo, “uma dimensão essencial das organizações, a par do reconhecimento de que a autoridade formal é apenas uma das fontes de poder e de que os conflitos são normais e se constituem em factores significantes da promoção de mudanças” (ESTÊVÃO, 1998b: 184). Na esteira de L. Lima (1998b: 66), a heterogeneidade dos actores educativos a que apela este modelo pode “marcar os [...] interesses [dos mesmos] e as suas acções e, até, [...] o seu potencial de intervenção e de mudança”.

Nesta conjuntura, o funcionamento das organizações não pode ter como meta os objectivos previamente definidos, mas tem que continuamente se reorganizar, recorrendo a processos negociais, no sentido de alcançar objectivos que estão constantemente a ser sujeitos a alguma instabilidade, ambiguidade e contestação (BUSH, 1986: 70 in COSTA, 1996: 82). Como dizem S. Bacharach e B. Mundell (1999: 124), seguindo a perspectiva de A. Strauss (1978), “os modelos políticos pressupõem que a ordem nas organizações é negociada politicamente de uma forma sistemática” sendo que esta negociação tem subjacente uma lógica interna.

A diversidade de interesses¹⁹² é especialmente traduzida no momento das tomadas de decisão, despoletando muitas vezes situações conflituais (que podem ser meramente de discordância ou de entendimentos diferentes)¹⁹³, sendo que estes processos

¹⁹² Estamos a considerar a diversidade de interesses (internos ou externos à organização) que é oriunda de diferentes sectores: professores, alunos, pais, pessoal não docente, Todavia, no interior de cada um destes sectores existem interesses diversos que são consequência da formação, das crenças e das expectativas de cada actor. S. Ball (1989: 33) considera que os interesses dos professores podem ser criados, ideológicos e pessoais que se manifestam de forma diferente em cada professor. De salientar que os condicionalismos externos fazem parte dos conflitos organizacionais mas são tidos mais em conta nas perspectivas sistémicas dos modelos políticos em que a escola é vista como um centro receptor de *inputs* e exportador de *outputs*.

¹⁹³ No entender de L. Lima (1999b: 75) com o acentuar do *lado humano* das escolas “insularizando as relações pedagógicas, psicologizando os conflitos e as tentativas da sua gestão orientadas para o consenso,

de tomada de decisão têm que resultar da articulação e convergência de diversos tipos de poder, tornando-se, desta forma, em “processos complexos de negociação” (ESTÊVÃO, 1998b: 184)¹⁹⁴. Neste processo negocial é pressuposto a participação dos diferentes actores, todavia, apesar de ser uma participação intensa, pode tornar-se inconstante (id., ibid.) se somente dirigida para estes processos¹⁹⁵.

Apesar disso, o processo de tomada de decisão é o núcleo central do desenvolvimento de micropolíticas e de processos de negociação e de compromissos, onde saem vencedores os indivíduos/grupos que ou têm maior peso organizacional, ou detêm maior poder dentro da organização (COSTA, 1996: 83), ou então maior capacidade de influência, quer pelo cargo que desempenham, quer pelo conhecimento de que são detentores, quer pelas características pessoais. Todavia, os grupos com menor poder têm sempre o poder de contestação (COSTA, 1996: 84), não estando, por isso, desprovidos de capacidade de reclamar e de fazer com que os restantes actores reflectam sobre os aspectos menos consensuais. Contudo, esta posição não deve ser reduzida a um choque de personalidades mas deve ocorrer quando existe um conflito de interesses (BALL, 1994: 151). De facto, o quotidiano de qualquer organização é rico em conflitos de poder que, na maioria das vezes, não estão relacionados com ambições pessoais. Frequentemente constata-se, segundo P. Bernoux (1995: 151), que indivíduos ou grupos de indivíduos têm objectivos organizacionais não coincidentes, advindos, porventura, da diferenciação da sua função mas também da sua formação. Estes objectivos divergentes podem ter a ver com a sua visão diferenciada dos meios necessários para assegurar o funcionamento do conjunto, o que, conseqüentemente, “arrasta estratégias nem sempre concordantes” (id., ibid.). Nesta situação, cada indivíduo/grupo tenta fazer prevalecer a sua vontade recorrendo aos diversos poderes que tem à sua disposição. Se estes poderes são bastante fortes nos dois pólos opostos, é exigido, para ultrapassar esta situação, um poder regulador exercido pelo superior hierárquico.

desprezam-se os problemas estruturais e as relações de poder e, por essa via, despolitiza-se a educação e naturaliza-se a organização escolar”.

¹⁹⁴ Neste processo torna-se sempre “difícil conhecer os limites da própria decisão tomada visto apresentar-se com um processo essencialmente político e, como tal, frequentemente confuso e enredado” (BALDRIGE, 1993: 54 in ESTÊVÃO, 1998: 186).

¹⁹⁵ Para S. Ball (1994: 37) existe sempre em todas as organizações pessoas politicamente activas de maneira regular, outras que só intervêm quando surgem problemas e outras que podem nunca participar em processos micropolíticos.

Apesar de tudo, o modelo político não entende os conflitos como problemas a evitar, como acontecimentos inapropriados ou como uma situação disfuncional¹⁹⁶. Pelo contrário, entende as situações conflituais como naturais e inevitáveis à interacção organizacional, realçando o facto de que muitas vezes elas constituem algo “benéfico para o desenvolvimento de uma saudável mudança organizacional” (BALDRIDGE, 1983: 52 in COSTA, 1996: 82)¹⁹⁷. O mesmo autor acrescenta que sem esta revitalização o sistema estagnava (BALDRIDGE in BALL, 1994: 36). Também J Stoner (1985: 278) refere que “Quando o nível de conflito é muito baixo, o desempenho da organização pode estagnar. A organização muda muito devagar para atender às novas exigências que lhe estão sendo feitas e sua sobrevivência é ameaçada”. J. March (1988: 26) refere que, o modelo político supõe que cada potencial conflito exerce um certo controlo sobre o sistema.

Todavia, as situações de conflito não devem ser uma permanente resistência à autoridade pois isso é impeditivo de implementar mudanças e de aderir a novos desafios, prejudicando gravemente a organização. J. Stoner (1985: 277) afirma que “Quando o nível de conflito é muito alto, o caos e a desintegração também prejudicam as chances de sobrevivência da organização”. Para que os conflitos não se tornem prejudiciais à organização J. Stoner refere que “a função do administrador não é suprimir ou resolver todos os conflitos, mas administrá-los de modo a minimizar seus aspectos prejudiciais e maximizar seus aspectos benéficos” (id., *ibid.*), destacando assim como fundamental na gestão de conflitos o líder máximo da organização.

As situações de conflito requerem poderes de negociação os quais implicam capacidades de negociação e de construção de acordos, o que abrange competências de percepção política, de resolução de conflitos, de negociação de compromissos, de recurso

¹⁹⁶ A este propósito J. Stoner (1985: 277) afirma que actualmente os conflitos são entendidos como inevitáveis e necessários mas considera que esta visão mostra, de alguma forma, os conflitos como algo disfuncional, podendo prejudicar pessoas e impedir a consecução dos objectivos da organização. Todavia o autor considera que os conflitos podem tornar as organizações mais eficazes pois a sua ocorrência pode conduzir a uma busca de soluções, considerando, ainda, que os conflitos podem ser um “instrumento de inovação e mudança organizacional”.

¹⁹⁷ Ao contrário, as teorias sistémicas consideram os conflitos patológicos, pondo a ênfase na solução e no controlo do conflito, sendo estes tratados como uma enfermidade que invade a organização (BALL, 1994: 22). Também A. Braveman (1974), M. Burawoy (1979) e R. Edwards (1979) defendem, segundo S. Bacharach e B. Mundell (1999: 125), “que as contradições e os conflitos são centrais na vida das organizações”. E acrescentam que estes autores “vêm a emergência das políticas das organizações como fruto das contradições nas estruturas organizacionais e como reflexo da estrutura de classes da sociedade. As políticas organizacionais surgem, assim, a partir de conflitos de poder históricos e sociais, tornando-se as organizações palco desses mesmos conflitos” (id., *ibid.*).

a pressões, a incentivos e à obtenção de apoios, (GLATTER, 1995: 151), isto é, requer que os intervenientes nesses processos tenham um poder suportado em múltiplas bases de sustentação (cognitivo, relacional, de persuasão, ...), além de que, com a orientação de uma boa liderança, é fundamental a manifestação de capacidades para aceitar os diferentes argumentos e ser flexíveis ao ponto de se encontrar uma solução racional para o conflito.

Sendo o poder disputado¹⁹⁸, e não investido, dentro de uma organização, este torna-se gerador de processos micropolíticos dinâmicos e dependentes das habilidades, dos recursos e das alianças que se fazem entre os participantes (BALL, 1994: 95), por isso, poder, diversidade de metas, disputa ideológica, conflitos, interesses, actividade política e controlo são conceitos chave da análise de uma organização quando se segue uma perspectiva micropolítica (BALL, 1994: 25). Também E. Hoyle (1986 in BACHARACH e MUNDELL, 1999: 134) considera que a micropolítica engloba estratégias pelas quais os indivíduos/grupos procuram usar os seus recursos de poder e influência para alcançar o mais possível os seus interesses, considerando como elementos essenciais nesta micropolítica os interesses, os conjuntos de interesses, o poder e as estratégias.

Como já foi por nós referido, o processo de tomada de decisão é propício a processos negociais, estando em jogo múltiplos tipos de interesses. Por outro lado, ao se exercer poder procura-se estruturar processos de troca, mais ou menos duráveis, a favor de quem o exerce, procurando explorar constrangimentos e oportunidades da situação para se impôr os termos da troca favoráveis aos interesses de quem exerce esse poder. Ao construir estas estruturas, cada actor age, mais ou menos conscientemente, com uma dada estratégia, sendo por isso um actor estratégico e procurando tirar vantagens estratégicas¹⁹⁹. Esta atitude estratégica é utilizada, segundo M. Crozier e E. Friedberg (1977: 30), com uma margem de liberdade que cada actor dispõe nas suas interacções com os outros.

De facto, todo o indivíduo elabora constantemente hipóteses sobre os seus parceiros relativas às suas identidades, interesses, desejos, projectos, e, por conseguinte,

¹⁹⁸ Esta disputa pelo poder, nem sempre realizada de forma transparente, advém essencialmente do facto de o poder assegurar privilégios e garantir segurança (FERNANDES, 1998: 52). Por este facto, ele é procurado por muitos, mas também por esse facto ele é contestado (id., ibid.).

¹⁹⁹ De realçar que os actores não têm todos a mesma capacidade estratégica, a qual também varia com a situação em que ocorre a relação social.

constantemente faz a sua interpretação das indicações que lhe são fornecidas pelos comportamentos dos outros para lhes poder responder, adoptando, para tal, de comportamentos estratégicos no sentido de influenciar os seus interlocutores. Além disso, também sabe que os outros fazem o mesmo relativamente à sua pessoa (FRIEDBERG, 1995: 200), existindo, por isso, uma *dialéctica projectiva* onde os actores projectam um jogo de estratégias relativamente a outros actores em função dos seus projectos. Segundo E. Friedberg, em qualquer interacção estamos perante seres activos que não absorvem passivamente o contexto que os rodeia, mas que o estruturam e que, ao mesmo tempo que se adaptam às regras do jogo do seu contexto de acção, as procuram modificar pela sua acção, pensando, por isso, o autor que qualquer actor estratégico apresenta três atributos qualitativos: actor empírico, humano e calculista (id., ibid.). Assim, nenhum actor se integra num sistema sem interesses e sem objectivos mais ou menos explícitos, estando, desta forma, provido de uma estratégia com vista à consecução desses objectivos, tendo aquilo que M. Crozier (1990 in FRIEDBERG, 1995: 272) designava por “instinto estratégico”.

A diversidade de interesses, nem sempre convergentes, provoca desequilíbrios e confrontos de vontades e, portanto, de conflitos de poder (FRIEDBERG, 1995: 274), por isso é que qualquer mudança organizacional, que provoca rupturas com os equilíbrios de poder característicos de sistemas padronizados, é propiciadora de períodos de crise e de alguma instabilidade, pondo muitas vezes em cheque a estratégia da organização enquanto estratégia dos sectores dominantes. Contudo, os poderes contestatários ou contrários aos poderes dominantes têm mais dificuldade em impor a sua acção estratégica, necessitando de muitos mais argumentos para serem aceites pelos outros. As tácticas para impor uma estratégia podem ser variadas mas englobam sempre persuasão racional, ameaças e pressões, apelos pessoais e troca de favores (REGO, 1997: 43), sendo, por conseguinte, mais fácil a aplicação destes recursos aos poderes instalados ou, pelo menos, ao poder hierárquico. A negociação surge também como um instrumento para fazer vingar determinada estratégia. Todavia, ter uma posição hierárquica não é suficiente para definir uma certa estratégia, sendo importante que o superior hierárquico prepare o terreno e manobre os diversos actores, isto é, tenha um comportamento estratégico para alcançar o que pretende (BERNOUX, 1995: 155).

A estratégia organizacional, que normalmente corresponde à estratégia do líder com participação eventual de outros actores, podendo também corresponder à estratégia de sectores dominantes, é fundamental para que a organização inove, evolua e se tente ultrapassar a cada momento. Sem este estímulo do raciocínio estratégico as organizações tornariam-se deterministas e entrariam em rotina. Como diz L. Lima (1996: 25), “os actores escolares dispõem de margens de autonomia relativa” e assim “não jogam apenas um jogo com regras dadas, [mas] jogam-no com a capacidade estratégica de aplicarem selectivamente as regras disponíveis e mesmo de inventarem e constroem novas regras”.

Apesar deste modelo apelar à aplicação de estratégias e táticas num processo negocial para resolver conflitos ele não deixa também de considerar a existência de interesses partilhados para os quais os actores agem colaborativamente sem recorrer a negociações.

A perspectiva política das organizações destrói o mito da racionalidade burocrática, favorecendo a existência de uma pluralidade de racionalidades advindas das “coligações de interesses”, que assentam em “diferentes metas, valores, crenças e percepções da realidade, onde se intersectam na luta pelo poder” (ESTÊVÃO, 1998b: 184).

A escola enquanto organização composta por uma pluralidade e heterogeneidade de actores e de grupos com diferentes interesses, detentores de poderes e influências diversas e com posicionamentos hierárquicos diferenciados, os quais estão em constante interacção, torna-se um local de desenvolvimento de micropolíticas a diversos níveis, pois a vida escolar desenrola-se com base na conflitualidade de interesses e na luta pelo poder (COSTA, 1996: 73). A. Costa (id., ibid.: 80) refere, seguindo a perspectiva de E. Hoyle (1986), que considera que as organizações escolares estão especialmente propensas para a actividade micropolítica por duas razões fundamentais:

“a primeira, no que concerne ao funcionamento debilmente articulado [...] de diversas áreas da sua actividade; a segunda, devido ao carácter competitivo e conflitual da tomada de decisões, em especial a colisão entre a legitimidade formal dos responsáveis escolares [...] e as formas democráticas e profissionais percebidas como as mais apropriadas para o funcionamento dos estabelecimentos de ensino”.

Além disso, alguns autores definem o poder como a “troca desequilibrada de possibilidades de acção” (FRIEDBERG, 1995: 115), o que o torna inseparável da relação através do qual ele se exerce, sublinhando também a dependência entre poder e cooperação e entre poder e troca (id., *ibid.*: 116). Esta natureza relacional e intransitiva do poder é fundamental na organização escolar, pois a diversidade de actores e de interesses que a constituem exigem um líder com competência a diversos níveis por forma a poder articular esses interesses e a mobilizar a escola para interesses organizacionais mais ou menos convergentes. Contudo, não nos parece recomendável que este poder seja identificado com o universo do tráfico de influências, dos compromissos e da exploração sem limites das relações de força, isto é, não pode existir abuso de poder à procura de interesses inconfessáveis por serem estritamente egoístas. Caso isto aconteça o poder, no entender de M. Crozier (1971 in FRIEDBERG, 1995: 258), pode ser repellido e pode haver a tentativa de o ofuscar.

Assim, o responsável máximo da escola destaca-se como figura central no desenvolvimento das micropolíticas da escola²⁰⁰. De facto, é importante que o gestor, como principal responsável, tente acompanhar, sempre que possível, as interacções estabelecidas dentro da sua organização e, consequentemente, as micropolíticas que lhe estão subjacentes. Porventura, existirão sempre aspectos que se desenvolvem à margem desta figura, porém, essas situações marginais à sua acção não devem condicionar o seu desempenho, parecendo recomendável que o gestor mantenha o seu estilo por forma a não ser considerado incoerente, vacilante ou débil (BALL, 1994: 96). No desenvolvimento destas micropolíticas, o gestor não deverá deixar de prestar atenção aos interesses dos actores, à manutenção do controlo da organização e aos conflitos que envolvem o desenvolvimento das diferentes micropolíticas (BALL, 1994: 35).

Se o gestor reconhecer a existência de interesses diversos e tiver uma atitude de abertura à promoção de debates sobre a diferença de posicionamento, assumindo, segundo S. Ball (1994: 97), um tipo de actuação político-antagonista, consegue manter o controlo da organização. Por outro lado, se assumir uma postura de ignorar a divergência e

²⁰⁰ J. Stoner (1985: 9) afirma que em qualquer organização “Os administradores são políticos”, acrescentado, para justificar esta afirmação, que “os administradores têm que estabelecer relações e recorrer à persuasão e às soluções de meio-termo para promover os objectivos da organização” (id., *ibid.*)

impedir discussões e oposições, uma actuação mais político-autoritária²⁰¹, começam com certeza a desenvolver-se, informalmente, poderes diversos que vão dificultar a sua actuação²⁰². Cada um destes estilos proporciona a estabilidade política da organização, podendo esta ser mais ou menos dinâmica e radical, com a aplicação do modo antagónico, ou estática e conservadora, no modo autoritário (id., ibid.: 127). Porém, o modo autoritário tradicional foi ultrapassado pelos ideais democráticos dominantes na sociedade contemporânea, e, actualmente, a maioria dos modelos organizacionais da escola incluem a participação dos professores e dos alunos em alguns órgãos de decisão (SEDANO e PEREZ, 1989: 146), pelo que as escolas aplicam muito mais métodos de gestão colaborativos, existindo, eventualmente, momentos de algum autoritarismo, apesar de se manter definida uma linha hierárquica, mas, ao nível da escola, muito mais permeável a influências.

Segundo T. Bush (in ESTÊVÃO, 1998b: 186), a natureza da estrutura das organizações educativas é compreendida como realidade conflitual, em que a definição de objectivos obedece a um processo conflitual entre grupos diferentes e onde o consenso não é fácil de ser alcançado ou construído.

Os processos de decisão são eminentemente políticos e, normalmente, prevalece na relação entre objectivos e decisões e na determinação da agenda organizacional a posição dos grupos ou coligações dominantes, principalmente quando as decisões são consideradas como críticas para o futuro da organização (id., ibid.). Esta situação regista-se quer ao nível macro quer ao nível de cada escola enquanto organização educativa específica. Ao nível macro (Ministério da Educação) situa-se a decisão política da administração da educação. Ao nível micro coloca-se de forma mais imediata a questão dos actores e, segundo M. M. Marques (1994: 47), é onde se aprofundam as relações entre o sistema educativo e o sistema económico.

O modelo político acentua a imprevisibilidade dos resultados e menospreza os processos rotineiros e a estabilidade das estruturas, o que por um lado permite desenvolver a criatividade e a inovação, isto é, permite criar, mas por outro gera instabilidade no funcionamento da organização.

²⁰¹ Este tipo de actuação é, segundo S. Ball (1994: 117), semelhante à autoridade patriarcal de M. Weber.

²⁰² De salientar que estes modos de actuação nunca são aplicados de forma pura mas uma miscelânea destes e de outros consoante o momento e a situação.

A aplicação de modelos mais políticos na análise da escola apresenta aspectos positivos pois destaca os valores do grupo, das relações interpessoais e a importância de atitudes de aceitação, respeito e comunicação (SEDANO e PEREZ, 1989: 147). Além disso, ao estabelecer a igualdade entre alunos e adultos nos órgãos de tomada de decisão, acentua a educação como um processo de autonomizar o aluno, tornando-o responsável pelas suas decisões individuais. Apesar disso, no modelo político, “a escola pode ter ou não margens de autonomia na sua relação com o Estado, bem como os subgrupos no interior da escola podem ter igualmente margens de autonomia, como resultado de um processo de luta e aliança no interior da escola” (SARMENTO, 1993: 22).

Todavia, a aplicação de um modelo político também apresenta aspectos desfavoráveis à organização escola. De facto, ao enfatizar o aspecto político e o poder pode conduzir ao esquecimento, ou pelo menos a uma desvalorização, de outros aspectos importantes da escola tais como a transmissão de cultura (SEDANO e PEREZ, 1989: 147). Além disso, apresenta um optimismo exagerado acerca da capacidade revolucionária da escola no sentido de que a democracia na escola, a co-gestão escolar e a autogestão pedagógica são as alavancas que é necessário activar para transformar a sociedade. A. Sedano e M. Perez (1989: 147) referem que é impossível mudar a sociedade actuando somente numa parcela da mesma, e acrescentam que uma mudança mais profunda da sociedade requer mudanças estruturais nos seus aspectos mais cruciais, sendo um deles, mas não único, a estrutura educativa. Para os mesmos autores, a chave da mudança encontra-se mais na política e na economia.

Depois de apresentarmos em linhas gerais os pressupostos do modelo político nas organizações, e em especial na organização escola, vamos olhar particularmente para a escola como local de interacção estratégica e ver como se desenvolvem os processos de tomada de decisão.

Tradicionalmente política e administração encontram-se em pólos opostos, mostrando que a execução está absolutamente separada da decisão. Como diz E. Friedberg (1995: 91), o nível político é o mundo das relações estratégicas entre decisores e o nível organizacional o das rotinas reservadas aos executantes. O primeiro nível é capaz de estruturar completamente os procedimentos do segundo, sendo que “os decisores que dele

fazem parte negociam e definem entre eles as rotinas e premissas de decisões que de seguida serão impostas ao segundo nível e que este não terá mais que aplicar”.

Nas escolas portuguesas podemos dizer, e seguindo L. Lima (1998b: 175), que se a produção normativa não for perfeita e em plena conformidade, a escola tem que produzir regras, organizacionalmente localizadas, que dêem resposta alternativa ou que preencham eventuais espaços não regulamentados pelos normativos. Assim, a escola deixa de ser somente *o locus de reprodução* normativa, passando também a ser um *locus de produção* de regras.

Ao entender-se a escola como local de execução de micropolíticas, ela passa a ser considerada como centro de decisão política, e, nesse caso, a complexidade da escola aumenta. De facto, o processo de tomada de decisão revela sempre grande complexidade pois frequentemente exige o tratamento de uma grande quantidade de informação, que muitas vezes se enquadra num conjunto amplamente diverso bem como com um maior ou menor grau de incerteza. M. Crozier (1963: 197) afirma que o homem nunca é capaz de procurar soluções óptimas pois tem sempre dúvidas. Acrescenta ainda que normalmente o homem contenta-se com soluções satisfatórias correspondentes a um ou mais critérios particulares, que em geral são pobres comparados com a complexidade do problema. A complexidade deste processo é agravada no caso da escola porque as decisões, directa ou indirectamente, envolvem pessoas. Como diz N. Maier (in STONER, 1985: 121), para um problema técnico basta uma decisão de qualidade, mas quando houver pessoas envolvidas no problema isso não basta, torna-se necessária a aceitação por parte das mesmas para tornar a decisão eficaz. Esta dupla necessidade de tomar decisões de qualidade e de estas serem aceites, pode gerar dificuldades na acção de qualquer gestor, pois os aspectos da “qualidade” podem entrar em choque com os da “aceitação” (STONER, 1985: 121). Assim, em todo este processo destaca-se como fundamental o processo negocial que conduz à tomada de decisão, pois se esta for construída participadamente garante a sua aceitação por todos.

M. Crozier e E. Friedberg (1977) consideram a decisão como resultante de uma estrutura de jogos cujas características e regras formais e informais canalizam e regularizam simultaneamente as estratégias de poder dos diversos intervenientes. Cada actor negocial joga em todo o processo com a incerteza que domina face a outros actores, ou, pelo menos, com a imprevisibilidade do seu comportamento no sentido de aumentar o

seu espaço de manobra (FRIEDBERG, 1995: 71-72)²⁰³. A incerteza constitui, assim, o recurso fundamental de uma negociação e reveste-se, para os actores capazes de a controlar, de um poder extremamente forte (CROZIER e FRIEDBERG, 1977: 23-24)²⁰⁴. M. Crozier e E. Friedberg (ibid.: 72) referem que o poder de um indivíduo/grupo é função da amplitude da zona de incerteza que a imprevisibilidade do seu próprio comportamento lhe permite controlar face aos seus parceiros. M. Crozier (1963: 202) refere que em situações de incerteza que exigem intervenção humana, dois tipos de poder têm sempre tendência a se desenvolver. Um é o poder *expert* que é o poder que o indivíduo dispõe na sua capacidade pessoal para controlar uma certa zona de incerteza. O outro é o poder hierárquico funcional que é poder derivado da sua função na organização. Este último procura sempre controlar, limitar e superar o poder *expert*.

A imprevisibilidade também é um recurso importante num processo negocial pois pode, segundo M. Crozier (1963: 201), permitir reganhar poder negocial e também acumular argumentos para seguir uma dada estratégia. Apesar disso, alguns autores contestam esse recurso, apresentando como argumentos o facto de actores imprevisíveis correrem o risco de serem pouco fiáveis, e também pelo facto de uma das partes negociais, numa lógica de compromisso, poder ter interesse em se tornar previsível (FRIEDBERG, 1995: 123-124), podendo, assim, ter valorações diferentes em contextos diferentes.

O processo negocial é rico em manifestações de poder e, por isso, M. Crozier e E. Friedberg (1977: 66) consideram que poder e negociação são inseparáveis. Para M. Crozier (1963: 195) todo o processo negocial de pressões e de contrapressões gera novas relações de poder que se desenvolvem nos domínios onde o comportamento dos actores não poder ser previsto. Para o autor (1984 in MARQUES, 1994: 46) a negociação surge como resultado de situações de poder. Para o autor, toda a relação pressupõe trocas e adaptação e a essa adaptação chama negociação. As condições dessa negociação têm a ver com a correlação de forças entre as partes. Esta negociação deve ser construída tendo em

²⁰³ M. Crozier (1963: 195) afirma que o poder de A sobre B depende da previsibilidade do comportamento de B para A e da incerteza que B encontra no comportamento de A.

²⁰⁴ E. Friedberg (1995: 122) refere que cada actor tem outra fonte de poder que é a liberdade ou a zona de autonomia de que dispõe nas suas transações com os outros, a qual determina a previsibilidade do seu comportamento para com os outros.

conta a previsibilidade das situações/comportamentos mas deve ter base racional²⁰⁵. J. March (1988d: 140) refere que as organizações constituídas por indivíduos que se inter-relacionam e que procuram perseguir objectivos pessoais, assumem decisões finais da colectividade que não são mais do que uma amálgama de cálculos de interesses pessoais, as quais não invocam a racionalidade colectiva.

As pessoas que têm mais poderes são privilegiadas a exercer influência num processo negocial. De facto, se uma pessoa tem maior quantidade de informação (quer seja jurídica, técnica, científica ou outra) do que outros é óbvio que, apresentando argumentos com base nessa informação, lhe é reconhecido poder cognitivo, sendo mais facilmente aceite a sua opinião. Todavia, se este indivíduo quiser tirar proveitos próprios da decisão a tomar, a informação que ele detém é deformada estrategicamente de modo a conseguir os seus propósitos (FELDMANN e MARCH, 1988: 261). É importante, por isso, que o decisor esteja bastante atento, pois se decidir com base num conjunto de informações deformadas por um jogo complicado de interesses contraditórios, deixa de ser racional e, eventualmente, comete injustiças. Assim, parece que o decisor não pode considerar o conjunto de informação como inocente (id., *ibid.*: 263), sendo importante o recurso à sua competência para proceder à triagem do que é real daquilo que foi alterado (ao nível do conteúdo ou da interpretação do conteúdo da informação).

O processo de tomada de decisão revela sempre alguma complexidade, nomeadamente quando o seu resultado interferir na actividade de pessoas. Esta temática assume particular relevo nos modelos de ambiguidade dos quais se destacam os trabalhos de M. Cohen, J. March e J. Olsen. Os autores referem (in MARCH, 1988c: 101) que a resolução de problemas e a tomada de decisão apresentam características de um processo em *garbage can* em que se toma uma decisão num dado momento, que pode ser eficaz, mas que é recusada noutra situação porque o contexto já não recomenda a sua adopção. J. March (1988e: 242) refere que as decisões não são verdadeiramente tomadas na organização mas desenvolvem-se dentro de um contexto próprio. Além disso, uma decisão pode ser tomada hoje por ser considerada a mais razoável mas posteriormente, com maior

²⁰⁵ Qualquer decisão pode ser tornada racional mas é uma racionalidade *a posteriori* que só se justifica para fins estatísticos. Apesar de se procurar a aceitabilidade, a decisão tem que convergir para objectivos organizacionais ou colectivos e não somente para objectivos individuais.

quantidade de informação, ser considerada com pouca qualidade para a situação. É óbvio que se uma pessoa tomar uma decisão em condições de incerteza, ela poderá ser considerada pouco precisa e exacta quando for diminuída a zona de incerteza que inicialmente a envolveu.

Pelo que anteriormente foi referido, parece-nos poder afirmar que, na escola, o líder tem um papel preponderante nas tomadas de decisão, pois, normalmente, as decisões destinam-se a um público alvo bastante diverso, com interesses completamente diferentes, pelo que a aceitação das decisões se torna verdadeiramente mais complexa. Para M. Crozier (1962: 202), um líder só obterá liberdade de acção se tiver poder informal, além do poder formal que lhe dá o direito de decidir, que lhe permita negociar com cada membro/grupo da organização por forma a fazer aceitar as suas decisões. Assim, além das competências técnicas e/ou científicas que são importantes o líder ter, parece também importante que tenha competências a nível humano, social e cultural, pois só assim sentirá segurança na sua acção. Quem não tem competências para liderar, sente insegurança, o que leva ao abuso da autoridade legítima, da qual não quer abdicar, manifestando-se, assim, prepotente e distante e não permitindo a participação dos outros elementos da organização. Parece óbvio, que uma direcção/gestão participada se reveste de maior riqueza, dada a diversidade de perspectivas contempladas. No entanto, para se conseguir esta riqueza, a participação deve ser, em regra, ordenada, oportuna e em órgãos próprios, tendo sempre em vista os objectivos organizacionais²⁰⁶.

²⁰⁶ Em Portugal, desde o 25 de Abril de 1974 a orgânica da escola sofreu alterações, tendo sido criadas estruturas e órgãos onde se pudesse efectivar a participação (LIMA, 1992: 176). A participação nestes órgãos, tendo por referencial o suporte legal, é a participação *formal*, podendo esta não seguir estas directrizes - participação *informal*. É importante que, por vezes, esta participação seja *directa* por forma a que todos os actores influenciem as decisões. Outras vezes, ela deve ser de forma *indirecta* através de representantes. Na escola, a participação é *directa* quando, por exemplo, se fazem reuniões gerais de professores para decidir sobre um assunto e *indirecta* (que ocorre com mais frequência que a *directa*) quando, por exemplo, os representantes no conselho pedagógico decidem algo. Também se pode considerar uma participação *vinculante*, se conduz à tomada de decisão e *não vinculante*, se é meramente consultiva. Na escola, em regra, temos uma participação vinculante pois parece ser o conselho executivo a tomar todas as decisões, embora faça frequentemente auscultação ao conselho pedagógico. Ao nível da assembleia de escola isso parece não acontecer, mas, como já referimos, este órgão apresenta competências reduzidas, não sendo muito visível a interferência das posições da assembleia nas decisões tomadas pelo conselho executivo. Existe a ideia de que quando os assuntos são tratados nos diferentes órgãos se está a promover a participação. Muitas das reuniões destes órgãos são vistas como estruturas de participação mas muitas vezes não passam de meros formalismos onde se encena um ritual consultivo e inconsequente (BARROSO, 1995b: 40).

O nível em que ocorre a participação depende do grau de democraticidade da organização. Por outro lado, pode-se intervir bastante - participação *activa*, pode-se ter uma atitude de alheamento em relação aos assuntos - participação *passiva* e pode-se ter uma atitude expectante - participação *reservada*. Estas modalidades de participação são uma opção de quem participa pois, seguindo M. Crozier (1983 in LIMA, 1998b: 131) “Participar é perder a liberdade, é perder a situação confortável de crítico, é também enfrentar o risco de se empenhar emocionalmente, é finalmente prestar-se à limitação de outrem, à limitação do grupo ou da unidade às decisões das quais se participa”.

L. Lima (1998b:130) refere que “Qualquer modalidade de participação afecta as estruturas de poder”, podendo-a enfraquecer ou reforçar, dado que participar pressupõe partilha de poder (id., ibid.: 134). Assim, para que a participação se torne profícua e oportuna, parece ser necessário o desenvolvimento, a todos os níveis, de uma atitude de abertura, diálogo, partilha e reflexão, que, por sua vez, será a base de comportamentos adequados à autonomia. O desenvolvimento destas atitudes de abertura é um desafio constante a todas as organizações, e em particular a todas as escolas, sendo fundamental o papel do líder nesse desenvolvimento, pois é ele que tem que orientar a sua acção por forma a fazer emergir nos diferentes actores a necessidade de participar. Este sentimento de necessidade de participar desenvolve-se e consolida-se essencialmente pelo modo como a interacção quotidiana se realiza, bem como pelo modo como são tomadas as decisões, se organiza e se realiza o trabalho desde a sala de aula, à escola no seu conjunto e à sua relação com a sociedade local (BARROSO, 1995b: 35).

A participação propícia o confronto de ideias, o que poderá induzir inovação, desde que orientada para a coesão, o consenso e o progresso da organização. Por outro lado, a participação dos actores na tomada de decisão implica, segundo M. M. Marques (1994: 35), o recurso de estratégias negociais decorrentes das relações de poder presentes nas relações entre os diversos intervenientes. Da adopção de diferentes estratégias resulta tipologias diferentes nos modelos decisoriais que, segundo M. Crozier (in MARQUES, 1994: 41), se determinam a partir da relação entre o saber especializado e a prática política. Seguindo também esta perspectiva J. Habermas (1987), define três modelos

decisionais: o decisionista, o tecnocrático e o pragmatista²⁰⁷. O primeiro fundamenta-se no pressuposto de que quanto mais a competência do especialista pode determinar as técnicas da administração racional tanto menos a decisão prática se pode legitimar suficientemente pela razão. No segundo modelo ainda prevalece o saber especializado sobre a prática política, sendo que “o político é o executor de uma inteligência científica” (HABERMAS, 1987 in MARQUES, 1994: 43). O último modelo procura limitar a dualidade entre as funções do especialista e as do político, assentando numa *inter-relação crítica* onde se torna acessível uma discussão científica e transforma o exercício da dominação (MARQUES, 1994: 44).

Pelo exposto, pode-se considerar fundamental o papel do líder na organização. Assim, vamos procurar de seguida analisar os poderes dos actores escolares, aprofundar os aspectos da liderança, bem como os poderes necessários ao exercício dessa liderança, importantes na gestão dos interesses/poderes de todos os actores e a utilizar nos processos negociais a desenvolver até à tomada de decisão por forma à aceitação da mesma.

2.2. Poderes e liderança nas organizações educativas e consequente interacção estratégica

Vamos retomar as questões do poder iniciadas no ponto 1 deste capítulo mas ao nível concreto dos seus actores educativos. Assim, a nível operacional, existe uma grande diversidade de actores e as consequentes interacções estabelecidas entre eles, originam cruzamentos de diversos tipos de poder, muitas vezes condicionantes da “política” da escola. Vamos, por isso, fazer uma breve referência aos principais poderes detidos por esses actores, iniciando com os professores, pois o exercício da função docente exige uma grande diversidade de poderes da parte destes.

A relação da actividade e desempenho da escola com os tipos de poder detidos pelas lideranças e demais actores é biunívoca, pois influenciam-se mutuamente. Nesta relação de influência destaca-se o poder dos professores por interagirem com diferentes

²⁰⁷ Registe-se a existência de outros estilos. Assim, a título meramente informativo, Vroom e Yetton apresentam quatro estilos decisoriais: autocrático, consultivo, participativo e consensual (BERTRAND e GUILLEMET, 1988: 242).

actores educativos (gestores, alunos e pais/encarregados de educação, principalmente). A heterogeneidade dos contextos destas interações bem como as várias finalidades das mesmas, exigem do professor múltiplas maneiras de agir, pelo que o docente tem que deter e desenvolver continuamente diversos tipos de poder.

Quando os professores assumem novos papéis, consequência da contínua evolução da sociedade e do sistema educativo, gera-se uma ampliação de bases de poder que sustentam a acção do professor. Em Portugal, uma das classificações²⁰⁸ mais divulgadas foi proposta, em 1980, por J. Formosinho que se apresenta no Quadro 1.

Poderes	Comportamentos e/ou capacidades adequados
Físico	Possibilidade de usar o castigo corporal como acção disciplinar (a desaparecer).
Material ou remunerativo	Exercido sobre o professor tendo base monetária
Pessoal	Tem a ver com as características afectivas, temperamentais e da personalidade do professor. É um tipo de poder extremamente importante do ponto de vista pedagógico porque é a ele que os alunos são particularmente sensíveis.
Cognoscitivo	Capacidade de influência que o professor exerce sobre os alunos pelo facto de dominar conhecimentos e possuir experiências que eles não têm. Quanto mais reforçada for esta base de poder mais a actividade docente tende para a profissionalização, pois a actividade do professor tem como um dos objectivos transmitir esta base de poder. Ela tem duas dimensões: académica e pedagógica.
Normativo	Apela a normas e valores consensuais ²⁰⁹ .
Autoritário	O cargo de professor confere ao mesmo uma superioridade formal ²¹⁰ .

Quadro 1: Tipologia de poder de João Formosinho

²⁰⁸ Anteriormente a esta muitas classificações de poder(es) dos professores foram apresentadas, das quais destacamos a de Shipman que, apoiando-se na tipologia de A. Etzioni, considerava a predominância do poder normativo e do poder coercitivo, onde no primeiro era reconhecido aos professores a capacidade de influenciar os alunos para aceitar as normas da escola e no segundo quando não existia esta capacidade e os alunos se recusavam a aceitar as normas. Considerava-se, no entanto, mais adequado à escola, enquanto entidade formadora, o primeiro tipo de poder. L. Ribeiro e M Bregunci (1984: 72) ao fazerem a transposição da tipologia de poderes de French e Raven para o contexto escolar, consideraram que era “sobre o fundo do poder institucional (do professor) que” podiam “emergir, configurar-se e impor-se os demais tipos de poder”.

²⁰⁹ O poder normativo é entendido como a legitimação dos outros tipos de poder, mas está sujeito a constrangimentos derivados da evolução social, dado haver uma coexistência de valores muito diversos. A utilização com sucesso deste tipo de poder é difícil, pois os jovens nem sempre partilham o mesmo código de valores dos professores, podendo levar estes a subestimar o seu papel de educadores e a valorizar o poder cognoscitivo. A gestão destes diversos poderes torna a missão do professor mais difícil.

²¹⁰ A superioridade formal nem sempre é suficiente para manter uma relação educativa eficaz. Os alunos têm que reconhecer autoridade no professor para lhes prescrever comportamentos (RIBEIRO e BREGUNCI, 1984: 72) e lhes poderem obedecer, o que tenderá a aumentar com a diversidade das bases do poder do professor.

A complexidade da sociedade actual está a originar uma desadequação da escola à sociedade e, por isso, é necessário desenvolver novas bases de poder para o professor que dêem resposta a essa desadequação, falando-se já em “poder relacional”, “da informação”, “de dinâmica de grupos”, etc.

Essa exigência constante com que o professor se depara, obriga-o a possuir uma sólida formação pessoal e a actualizar continuamente a sua formação científica, técnica e pedagógica, visando o fortalecimento do seu poder como principal actor do sistema educativo. Por outro lado, o fortalecimento excessivo do seu poder pode levar a que se aniquilem os poderes dos outros actores, especialmente ao nível da assembleia de escola.

A acção do professor revela-se extremamente delicada, pois tem que veicular normas, valores, atitudes, comportamentos, conhecimentos, etc. coerentes com os seus princípios, mas que não entrem em confronto com as normas da escola e comunidade em geral. Parece, por isso, importante que estes actores sejam bem formados intelectualmente, devendo também desenvolver capacidades de adaptação aos contextos onde são inseridos. Inevitavelmente essa adaptação deve ser ininterrupta dada a diversidade de poderes dos outros actores, nomeadamente dos alunos.

Relativamente aos poderes dos alunos, eles representam um grande sector da comunidade educativa, pois são em maior número que os professores. O poder que eles detêm será tanto mais forte quanto maior for a coesão do grupo à volta da mesma situação (DELAMONT, 1987: 89 in AFONSO, 1991: 141-142), passando o grupo a ser a principal fonte de poder dos alunos. No entanto, já M. Crozier (1981: 240 in AFONSO, 1991: 141) considerava que “cada membro de uma organização [...] dispõe de uma certa forma e até um certo ponto [...] de um mínimo de poder”. Este poder, com múltiplas manifestações possíveis²¹¹, manipula os outros actores, em especial os professores, interferindo na sua metodologia de ensino²¹². Todo o poder dos alunos se torna mais incisivo em situações de incerteza, aproveitando-se assim para controlar certas situações.

²¹¹ Quando há líderes naturais no conjunto dos alunos, eles mobilizam o grupo, que se identifica com eles (poder referente e pessoal), a perseguir os seus objectivos. Também o aspecto físico pode interferir na acção dos outros actores, nomeadamente quando, pela sua força, existe ameaça de agressão (poder físico).

²¹² Muitas vezes apresentam comportamentos de resistência, podendo pôr em causa a imagem profissional dos professores.

O “confronto” de poderes entre professores e alunos, poderá torna-se particularmente acutilante na situação da sala de aula, onde é estabelecida uma relação fortemente assimétrica (dado os desequilíbrios de poder) e obrigatória para os alunos, mesmo que lhe seja insatisfatória.

Os poderes destes actores, quase sempre exercidos informalmente, são de extrema importância na comunidade educativa, o que é demonstrado pela “crescente valorização” do seu estatuto na estrutura organizativa da escola, podendo intervir, com o actual quadro normativo, a nível pedagógico e a nível político. De facto, as decisões globais da escola estão, em princípio, sujeitas à influência deles, pela sua representação nas estruturas pedagógicas e de direcção da mesma. Porém, o poder do grupo é totalmente dissipado na assembleia de escola. Nesse órgão, os alunos só poderão exercer influência se lhes forem reconhecidos grandes poderes cognoscitivo e carismático (entendido no sentido positivo), e, mesmo assim, é provável a existência de desconfianças dos representantes dos docentes.

Se a participação dos alunos na construção do projecto educativo de escola for reforçada, por forma a que os objectivos da escola conduzam a uma sólida formação/educação dos próprios alunos, pode permitir a construção de uma escola dinâmica e criativa. Todavia, com o actual suporte legal, o envolvimento dos alunos na construção do projecto educativo depende de cada escola, o que elimina, ou pelo menos reduz, a visão da realidade escolar por um dos mais importantes sectores da mesma.

Além destes actores que interagem diariamente na escola muitos outros actores têm poder na cena educativa. Assim, o pessoal não docente, e em especial os auxiliares da acção educativa, constituem uma “mais valia” na formação dos jovens, pois têm contactos próximos com eles, estabelecidos num ambiente mais informal, permitindo-lhes um conhecimento mais real das suas vivências e dos eventuais problemas que possam ter. A sua visão da escola pode ser extremamente rica, pois, “transportam” um *background* acerca dos alunos diferente de qualquer outro actor, desde que estabeleçam facilmente um bom relacionamento com os alunos, além do conhecimento que têm da orgânica da escola. Deste modo, destaca-se de entre os poderes dos auxiliares da acção educativa o seu poder pessoal. Contudo, estes actores não podem deixar de revelar junto dos alunos poderes

“normativo”, “autoritário” e “cognitivo”, importantes na formação dos jovens, e, ao serem exercidos em situações mais informais, são, normalmente, mais aceites pelos alunos.

O aumento de competências destes actores que se tem registado nos últimos anos, o que se reflecte na própria designação - passaram de contínuos a auxiliares da acção educativa - implica necessariamente um reforço dos seus poderes, nomeadamente ao nível da direcção da escola. Contudo, legalmente a participação do pessoal não docente é diminuta pois circunscreve-se às reuniões do conselho pedagógico e da assembleia de escola. Parece-nos que, dada a sua corresponsabilidade na formação dos jovens, a sua participação é imprescindível na construção e concretização do projecto educativo da escola e na gestão/cumprimento do regulamento interno.

Quanto aos encarregados de educação, os seus contributos são de extrema importância pelo conhecimento que têm dos filhos/educandos (problemas, aspirações, interesses, limitações, dificuldades, ...), e a sua colaboração com certeza que permitirá desenvolver projectos de formação coerentes, e que, inevitavelmente, vão ao encontro das ambições/expectativas dos alunos, tornando-os, por isso, mais motivadores e dando mais garantias do sucesso educativo pretendido. Além disso, a associação dos diferentes poderes dos pais/encarregados de educação (cognitivo, material e/ou económico, laboral, e outros) com os poderes dos outros actores educativos, parece poder facilitar o desenvolvimento de projectos que contribuam para a concretização do projecto educativo.

Todavia, estes actores ainda não se sentem parceiros da educação dos seus educandos, o que é manifesto no seu pouco envolvimento nas decisões da escola. Contudo, o facto da assembleia de escola ter representantes dos pais/encarregados de educação pode inverter esta situação se esse órgão tiver poder decisório.

Na realidade nem sempre existe uma estreita relação entre a escola e estes actores, o que anula a cooperação entre o binómio Escola - Família impedindo, com certeza, uma melhorar e mais adequada formação integral do aluno. Parece importante que se criem condições para que um número maior e mais diversificado de pais tenha um papel de relevo e de intervenção no funcionamento da escola. Só assim, seguindo J. Barroso (1995b: 26), eles farão parte da mesma *comunidade educativa* e se terão nas estruturas de decisão representantes qualificados.

Além destes actores, que destacamos por interagirem mais directamente com os jovens em formação, outros actores têm, pelo menos teoricamente, poder na escola.

Assim, a intervenção na escola dos representantes da autarquia, dos interesses sócio-económicos e culturais, e outros sectores tem-se limitado às reuniões da assembleia, podendo ser considerada por isso diminuta. Esta fraca participação, senão mesmo nula, pode dever-se à pouca sensibilidade destes sectores para as questões da educação, o que também não será de estranhar pelo facto de ser recente o direito a terem representantes em órgãos escolares. A importância da participação destes sectores deve-se, a nosso ver, ao facto de que a escola não se deve autodeterminar de forma desarticulada da sociedade em que se insere. Assim, parece importante que os problemas sociais, os interesses sócio-económicos e culturais da comunidade envolvente sejam tidos em conta na definição das linhas orientadoras da escola e, consequentemente, na elaboração do projecto educativo. Do nosso ponto de vista, num órgão de educação concelhio deve ser tratado assuntos de integração da escola no meio. Assim, torna-se mais pertinente a participação dos sectores sociais num órgão desta natureza do que nos órgãos escolares que abordam aspectos mais específicos.

No relacionamento dos diferentes actores escolares existe sempre um raciocínio estratégico, mas este é mais visível e acentuado nos professores, quer quando se relacionam entre eles, quer com o gestor, alunos pais, etc. De facto, os professores querem sempre perseguir os seus interesses, quer pessoais quer profissionais, e estes podem ir desde a procura de aspectos que beneficiem o seu grupo/disciplina (por ex. quando é para decidir as disciplinas de opção ou cursos tecnológicos a oferecer pela escola) até à defesa do melhor horário, do menor número de níveis no seu horário, etc. Junto dos outros actores, os interesses que perseguem são outros, mas sempre no sentido de promover a importância da disciplina que leccionam.

Os alunos, normalmente, também agem com alguma estratégia no seu relacionamento com os professores procurando convencer e ludibriar o professor e daí tirar dividendos. Também o pessoal não docente é portador de alguma estratégia ao aderirem às actividades realizadas mas esperando recompensa por essa disponibilidade (por ex. podem ficar para além do seu horário de trabalho esperando dispensa de serviço noutros dias). Os pais são, em regra e do nosso ponto de vista, os que agem com todos os outros actores de forma menos estratégica, adoptando, muitas vezes, uma atitude de submissão junto dos professores e do pessoal não docente, apesar de, com alguma

frequência, essa atitude fazer parte de uma estratégia (por ex. para despertar algum sentimento de pena junto dos docentes visando o benefício dos alunos).

O exercício da autoridade formal embora seguindo regras mais ou menos rígidas, orienta-se de modo diferente em cada escola. Existe uma interdependência entre esse exercício e os poderes detidos pelos actores que fazem parte da comunidade educativa. Os modelos teóricos estudados operacionalizam-se numa multiplicidade de modelos práticos, que conduzem à concepção, elaboração, desenvolvimento e avaliação do projecto educativo, contribuindo de forma determinante para a criação da identidade própria da escola. Parece-nos por isso difícil (senão impossível) identificar um modelo único de gestão da autoridade/poder.

A coexistência de autoridade e poder numa pessoa ou num conjunto de pessoas é importante porque liderar uma escola é uma tarefa difícil, dado o gestor desempenhar “um papel complexo e difícil”, mas extraordinariamente necessário já que “coordena e gere o que é comum aos interesses dos três intervenientes mais importantes na escola: os pais, a administração e os professores” (ÁLVAREZ, 1995: 49). O dirigente de uma escola está investido de autoridade para gerir a mesma mas, independentemente da competência que tenha para exercer esse cargo, parece mais adequado, até pelo tipo de organização que é a escola com finalidade de formar pessoas, partilhar poderes para democratizar o espaço social e intercultural da escola (SANCHES, 1996: 22). Esta partilha deve ocorrer a nível interno e externo. A nível interno, com os auxiliares da acção educativa, com os alunos²¹³ e sobretudo com os professores. A nível externo deve ser feita com os pais e outros parceiros sociais.

Porém, a prática nem sempre corresponde ao que está idealizado teoricamente, e, com alguma frequência, a acção do líder é controlada de forma clara por alguns sectores que, directa ou indirectamente, são destinatários da escola. Apesar de os alunos serem os principais destinatários da escola, e, de forma indirecta, também os seus pais, na realidade é do sector dos professores que advém a maior influência na acção do líder.

²¹³ Embora na teoria os alunos e os auxiliares da acção educativa tenham direito à participação, ela é na prática quase inexistente.

Porque nos parece mais correcto uma participação igualitária, mas não igual, dos diferentes sectores, o perfil do líder não pode deixar de ser resistente a todo o tipo de influências, especialmente quando resulta prejuízos para outros sectores e/ou pessoas, o que chocaria com questões de justiça na educação. Por isso, além de competências científicas e técnicas que lhe permitam decidir inteligentemente, parece-nos importante que o líder também tenha competências de ordem ética e moral, dado que “liderar obriga a tomar decisões sobre situações complexas, as quais [...] requerem em simultâneo respostas com incidências de ordem ética e moral” (SANCHES, 1996: 13). Isto é, o poder do líder tem que ter em suporte diversas bases de poder, das quais destacamos o poder normativo, o poder *expert*, o poder legítimo, o poder coercitivo/recompensa, o poder autoritativo, o poder pessoal e outros como o poder de dinamizar grupos, de gerir incertezas e informação. Alguns destes poderes são advindos da posição ocupada pela pessoa, outros são adquiridos e outros são inatos à própria pessoa²¹⁴. Assim, a liderança não é mais do que “uma combinação de traços” (STONER, 1985: 320), quer cognitivos quer pessoais²¹⁵.

A própria liderança implica o exercício de poder²¹⁶, pois, segundo R. Dahl (in MORGAN, 1986: 163), o poder envolve habilidade para conseguir que outra pessoa faça algo que de outra forma não faria. De facto, como as fontes de poder são ricas e variadas, os que dirigem visando a prossecução dos seus objectivos (que podem não ser pessoais mas organizacionais) têm muitas formas de o conseguir. Já M. Follett²¹⁷ achava que a liderança não deveria ser proveniente do poder da autoridade formal mas do maior conhecimento e especialização do administrador (STONER, 1985: 30), admitindo-se, assim, que administrar envolvia um certo grau de habilidade. Como a liderança é a actividade da administração que envolve mais directamente o líder com os liderados, essa

²¹⁴ A. Etzioni (1974: 126) considera que “os agentes cujo poder deriva das suas características pessoais são chamados *líderes* na medida em que todo o tipo de poder envolvido é normativo”. Acrescenta ainda o autor que “outros tipos de poder pessoal - físico ou remunerativo têm pouca significação organizacional e são portanto deixados de lado”. Porém, frequentemente se verifica que existem organizações onde ainda se recorre a estes tipos de poder para exercer a liderança. Ao nível das organizações escolares portuguesas ainda há relativamente poucos anos se considerava o poder físico um bom instrumento para exigir respeito, obediência e trabalho.

²¹⁵ Há autores que defendem que uma pessoa que tenha comportamentos apropriados para ser líder, surgirá como líder em qualquer situação que se encontre (STONER, 1985: 320). Porém, outros autores também referem que o líder tem que ter estímulos para exercer a liderança, que podem até ser os efeitos dessa liderança.

²¹⁶ Segundo Burns (in MONTEIRO e QUEIRÓS, 1994: 237) “compreender a natureza da liderança exige a compreensão da natureza do poder porque a liderança é uma forma especial de poder”.

acção, que implica a capacidade de motivar, influenciar, dirigir e comunicar, determinará a eficácia da liderança de qualquer gestor (STONER, 1985: 300).

Contudo, não podemos deixar de referir que a eficácia de uma liderança é determinada pela situação onde essa liderança se exerce, pois ela também depende dos poderes e da capacidade de liderar dos outros actores que, naquela situação, estão na posição de liderados²¹⁸. Pode também acontecer que os líderes não estejam situados nos órgãos de topo da organização mas dispersas²¹⁹ por vários níveis, o que pode originar não uma liderança mas várias, acontecendo aquilo que alguns autores designam de *liderança dispersa*. Apesar de tudo, e pela grande quantidade de poderes que só o líder formal tem acesso, ele tem sem dúvida significativas reservas de poder e é um actor importante no processo de tomada de decisão. Não podemos deixar de referir também que, em algumas situações, os traços de liderança só surgem quando a pessoa ocupa uma posição que lhe permita exercer essa liderança, pois essa posição transmite-lhe confiança. Neste caso, os traços são consequência e não causa da capacidade de liderança (id., ibid.).

Subjacente ao conceito de liderança está o de influência, pois o líder age de maneira a modificar o comportamento de outros (MONTEIRO e QUEIRÓS, 1994: 236), e assim para não ser um mero gestor de rotinas, outras competências são exigidas ao líder, tais como ser corajoso e entusiasta, por forma a envolver os seus seguidores na dinâmica²²⁰ por si impulsionada, induzindo uma convergência de atitudes para a concretização dos objectivos da escola. Se as suas competências tiverem uma grande abrangência, facilmente o líder se torna no “motor” da escola e passa a ser o símbolo da identidade que ela veicula. Parece óbvio que a construção desta identidade só fará sentido

²¹⁷ Falecida em 1933.

²¹⁸ J. Stoner (1985: 32) refere que os factores que influenciam a eficácia do líder são variados e não são somente inerentes ao próprio líder. Assim, a sua personalidade, experiência anterior, suas expectativas, as expectativas do superior e seu comportamento, as características dos subordinados, suas expectativas e comportamentos, os requisitos do trabalho, o clima e as políticas da organização, as expectativas e comportamentos dos colegas, são aspectos aos quais a liderança é particularmente sensível, podendo, por isso, interferir na sua eficácia.

²¹⁹ Estas lideranças dispersas podem ocorrer pela natureza dos próprios indivíduos mas também pela competição dos lugares de topo, que, como sabemos, são menos que os dos níveis mais baixos, pelo que haverá, em todo o processo de tomada de decisão, mais perdedores do que vencedores.

²²⁰ Parece-nos que a sua liderança deverá ser, essencialmente, transformacional, desencadeando naturalmente mudanças de comportamentos e atitudes dos membros da comunidade educativa, promovendo, desta forma, a competência dos seus subordinados.

se tiver em conta as opiniões dos outros actores, isto é, se exercer poder com a intervenção de todos, que alguns autores designam de *poder com*, adoptando assim um estilo democrático de liderar.

Este modo de exercer a autoridade cria condições para que o líder motive, crie bom ambiente e oportunidades de realização individual, o que conduz ao incentivo dos níveis mais baixos e à sua adesão às tarefas propostas. Por outro lado, os liderados reconhecem no seu líder a competência para propor mudanças, constituindo estas desafios para os mesmos. Esta conjuntura torna o acto de gerir muito mais responsável e delicado pois implica a gestão de incertezas, inseguranças e confrontos (BENAVENTE e CARVALHO, 1995: 193). Contudo, a tarefa será com certeza facilitada se o líder assumir, como já referimos anteriormente, um tipo de actuação político-antagomista (BALL, 1994) pois as dificuldades serão partilhadas por todos até se obter uma solução consensual²²¹. Todavia, as dinâmicas de poder que se desenvolvem nos processos negociais e de tomada de decisão nem sempre são neutras, pelo que o líder terá que assegurar, ou pelo menos procurar assegurar, que se encontrem soluções justas, sendo, para isso, necessário que perceba todas as micropolíticas existentes na sua organização.

Segundo H. Mintzberg (1991 in ÁLVAREZ, 1995: 50), os líderes escolares devem possuir quatro capacidades para sobreviver ao duro trabalho de liderar grupos humanos, e que são a capacidade de tomar decisões, a capacidade de relação e de interacção, a capacidade para assumir e viver em situações de conflito e a capacidade de entrega prioritária e quase exclusiva às tarefas que lhe são exigidas por força do desempenho profissional. Também J. Barroso (1995b: 38-39) considera que o líder deve ter qualidades de animador qualificado, agente de desenvolvimento, moderador de conflitos e tensões e promotor da livre circulação da informação.

Na sua acção, normalmente o líder assume diferentes estilos de liderança, dependendo, entre outros aspectos, da conjuntura, dos liderados, da sua formação e maturidade. Contudo, a sua liderança poderá tornar-se inútil se o estilo adoptado pelo líder não lhe for confortável (BERTRAND e GUILLEMET, 1988: 183). Os estilos de liderança

²²¹ O que nem sempre é fácil de conseguir pois qualquer mudança fortalece ou ameaça sempre interesses diversos.

abrangentes mais frequentes são os que se apresentam no quadro 2. Um dos estilos contemplados nesta tipologia visa ampliar a satisfação dos trabalhadores e a coesão do grupo; o outro visa a produtividade (com consequente diminuição da satisfação e coesão do grupo).

Vocacionados para as pessoas	Vocacionados para a tarefa
Democrático	Autocrático
Permissivo	Restritivo
Participativo	Orientado para a tarefa
Atencioso	Socialmente distante
Orientado para os seus seguidores	Directivo
	Estruturalista

Quadro 2: Estilos de liderança (HAMPTON, 1983: 390)

Parece óbvio que, sendo a escola uma instituição que se dedica à formação de jovens, devendo todos os outros actores da comunidade educativa desenvolver acções que convirjam para essa formação, se deve adoptar um estilo de liderança que envolva as pessoas e promova a sua participação que, por certo, lhe vai trazer contributos importantes para o seu desempenho organizacional. Contudo, a formação também exige o respeito por regras e, dado o seu desenvolvimento gradual, a definição de objectivos, pelo que, por vezes, se torna necessário e até imprescindível o recurso a métodos de gestão mais autoritários e mais orientados para objectivos. Todavia, não parece adequado que algum destes estilos tenha prevalência sobre o outro, devendo cada um deles ser aplicado na situação certa. A principal dificuldade na adopção do estilo reside na identificação da situação certa, o que pode comprometer o sucesso de cada estilo.

Recentemente S. Ball (1994: 97) criou, a partir de estudos de caso, uma tipologia de liderança específica para a escola onde identifica pelo menos três estilos, tendo um deles duas variantes, da qual já anteriormente fizemos uma breve referência. Assim, considera os estilos interpessoal, administrativo e político, tendo este último as variantes antagonista e autoritária. O estilo interpessoal privilegia a informalidade e o contacto directo entre líder e liderados, implicando confiança entre estes sectores. O estilo administrativo privilegia os procedimentos formais pelo que implica a existência de redes

de comunicação perfeitamente definidas, claras e precisas. É mais próprio de um estilo de administração burocrático, no entanto, apesar de ser mais complexo, não impede a participação dos diferentes níveis. Os líderes antagonistas possibilitam a discussão e o confronto de ideias. Em oposição a este existem os líderes autoritários que controlam a organização impedindo a discussão.

Consoante o estilo adoptado, o exercício do poder pelo líder assume diversos modos. Assim, numa liderança mais autoritária exerce o *poder sobre* os outros actores. Numa liderança mais democrática exerce o *poder com* outros actores e, segundo a classificação de Levin, Lippitt e White (1939 in MONTEIRO e QUEIRÓS, 1994: 244), o líder assume-se como membro normal do grupo e permite que o grupo divida as tarefas e escolha os companheiros para as realizar, permitindo ainda debates e a definição de directrizes para a organização colectivas. Se a liderança for mais antagonista exerce o *poder sobre* outros mas também o *poder através* de outros.

Estas questões do modo como é exercido o poder são de desenvolvimento recente mas de extrema pertinência porque existem estudos que mostram a importância da liderança no funcionamento da escola. De facto, M. Rutter *et al* (1979 in BÁRRIOS, 1999: 93) realizaram um dos primeiros estudos sobre a influência da liderança nos resultados das aprendizagens e concluíram que estes eram mais favoráveis “quando combinavam uma liderança forte com processos participados de tomada de decisões”. Esta mesma conclusão é corroborada por A. Nóvoa (1995: 26) ao afirmar que

“A coesão e a qualidade de uma escola dependem em larga medida da existência de uma liderança organizacional efectiva e reconhecida, que promova estratégias concertadas de actuação e estimule o empenhamento individual e colectivo na realização dos projectos de trabalho”.

Pelo que foi explanado e dado o carácter relativizado da escola, parece ser imprescindível possuir muitos poderes por parte de quem detém a autoridade, não sendo recomendável o líder menosprezar os poderes dos outros intervenientes, por forma a que não se circunscreva à sua competência centrando em si, unilateralmente, as grandes decisões. Uma atitude transparente do líder e fornecimento de informações não contaminadas pela sua interpretação, além de saber ouvir e ter a faculdade de “sentir o pulso” do desenvolvimento das acções, é fundamental para permitir a participação de todos os envolvidos no processo educativo. Nesta conjuntura, a existência de erros implica

partilha de responsabilidades, mas a existência de sucessos também deve ser partilhada com os intervenientes (REGO, 1997).

A função do líder tem particular relevância junto dos professores (principais intervenientes na mobilização escolar) e em especial junto dos gestores intermédios. O incentivo e a estimulação dos gestores intermédios revela-se particularmente pertinente, dado constituírem “um veículo importante de mensagem” junto dos outros elementos da comunidade educativa com os quais têm um contacto mais regular e específico.

As funções de qualquer líder assumem um carácter diversificado, oscilando muitas vezes entre as de um mero executor, tendo em vista os objectivos da organização, e as de um gestor (de recursos humanos e materiais, de serviços, ...), para alcançar os objectivos previamente definidos. A exigência do papel do líder escolar só pode pressupor um perfil revestido de uma grande diversidade de bases de poder uma vez que se depara frequentemente com alguns entraves à sua acção, nomeadamente de carácter legal. Por outro lado, o líder é o orientador de um grupo, e para exercer a sua liderança tem que influenciar todos os outros actores. Todavia, só exerce influência quem tem essa capacidade, isto é, quem tem poder.

No actual contexto em que parece existir uma separação, de alguma forma ambígua, de poderes ao nível dos órgãos de administração escolar, torna-se óbvio que cada elemento desses órgãos adopte, de forma mais explícita, uma estratégia para fazer valer os seus objectivos dentro da organização escolar. Assim, o presidente do conselho executivo, que tem assento nos diferentes órgãos - conselhos pedagógico, executivo e administrativo e assembleia de escola - tem que adoptar estratégias adequadas em cada um destes órgãos para influenciar os outros elementos em prol da sua perspectiva para a organização. O seu papel terá de ser de conciliador dos aspectos pedagógicos com os administrativos, e submetê-los a sufrágio da assembleia de escola que tem representantes de diversos sectores. A situação existente parece de alguma forma paradoxal, porque em termos legais os critérios de natureza pedagógica devem prevalecer sobre quaisquer outros, no entanto todas as decisões, mesmo as de carácter pedagógico, devem ser sufragadas pela assembleia onde 50% dos elementos com direito a voto não são docentes, e, em regra, sem formação pedagógica. Assim, pode-se registar alguma divergência entre o conselho pedagógico e a assembleia, o que com certeza não será benéfico para a escola.

Por outro lado, esta definição algo ambígua dos diferentes órgãos poderá trazer dividendos importantes ao conselho executivo ou ao seu presidente. De facto, na assembleia de escola, apesar de ser considerado o órgão de topo da organização escolar, o presidente do conselho executivo pode fazer valer a sua posição, ou a do órgão a que preside, apresentando argumentos pedagógicos. No conselho pedagógico poderá condicionar as decisões com informações/posições tomadas na assembleia. As decisões do conselho pedagógico e da assembleia de escola poderão ainda ser condicionadas recorrendo a argumentos financeiros, sendo que o conselho administrativo é, como já referimos, constituído maioritariamente por elementos do conselho executivo, além de que o terceiro elemento também age, em regra, de forma próxima com o conselho executivo. Desta forma, o conselho executivo tem todas as condições para fazer vingar qualquer estratégia. O reconhecimento desta situação por todos os outros actores faz com que, numa atitude mais conformista, adoptem estratégias próximas do conselho executivo visando atingir os seus próprios interesses. Esta situação tem-se generalizado principalmente no sector dos professores (que é o sector com maior capacidade estratégica), o que tem sido notório com o grande desinteresse para ocupar os órgãos de gestão e, nalguns casos, tentar colocar nesses órgãos as pessoas que respondem às suas expectativas e interesses individuais. Apesar da implementação do decreto-lei n.º 115-A/98 ter, segundo alguns autores como L. Lima (2002), repolitizado de certa forma a escola, isso não está a acontecer (eventualmente poderá ter ocorrido no início da implementação do referido decreto-lei), continuando a registar-se o conformismo que existia, e relatado em alguns trabalhos por nós já abordados, antes do início do período oficial da reforma.

Pelo que foi explanado, revela-se fundamental a estratégia dos diferentes actores e sua articulação, pois se nestes órgãos não estiverem colocadas as pessoas com mais poderes, ou se estiverem no conselho executivo, no conselho pedagógico e na assembleia três fortes focos de poder divergentes, poderá ser desencadeada uma crise institucional e entrar num impasse. Para ultrapassar situações destas, é extraordinariamente importante o papel do líder que, como já referimos, é de toda a conveniência que apresente atributos superiores a qualquer outro elemento.

Seguidamente vamos procurar relacionar os poderes da assembleia de escola e do conselho executivo, por serem os órgãos de topo da hierarquia da escola, com os poderes locais.

2.3. Os micro poderes da assembleia de escola e do conselho executivo em confronto com os poderes locais

O decreto-lei n.º 115-A/98 prevê em quase todos os órgãos *de administração e gestão escolar* a participação de outros actores educativos para além dos professores, especialmente os pais e os alunos. No artigo 40º do decreto-lei é explicitado o princípio geral de participação destes actores na vida da escola. A participação dos pais

“concretiza-se através da organização e da elaboração em iniciativas visando a promoção da melhoria da qualidade e da humanização das escolas, em acções motivadoras de aprendizagens e da assiduidade dos alunos e em projectos de desenvolvimento sócio-educativo da escola” (art. 41º, ponto 1).

A dos alunos “concretiza-se [...] através dos delegados de turma, da assembleia de delegados de turma e das assembleias de alunos” (art. 41º, ponto 2).

Assim, os pais têm representantes na assembleia de escola nos moldes a definir pela escola mas não sendo em número inferior a 10% da totalidade dos membros da assembleia. Além disso, a associação de pais também tem direito a ter representantes no conselho pedagógico. Representantes destes actores também participam na selecção da direcção executiva nos moldes a definir pela escola mas não sendo, no ensino básico, em número inferior ao de turmas, e, no secundário, dois por cada ano de escolaridade. Também os alunos têm representantes em todos estes órgãos, com excepção dos do ensino básico, e também participam na escolha da direcção executiva. Somente o conselho administrativo não tem representantes dos pais e alunos.

Além destes representantes na vida escolar está ainda previsto um representante da autarquia (art. 8º, ponto 2), podendo também a escola “integrar representantes das actividades de carácter cultural, artístico, científico, ambiental e económico da respectiva área com relevo para o projecto educativo da escola” (art. 8º, ponto 3). Ora, apesar de aparentemente existir coerência entre o normativo, parece-nos existir contradições várias e substanciais. Assim, como já referimos, a assembleia é o órgão que define as linhas orientadoras para a escola, no entanto não pode elaborar o

projecto educativo. Por outro lado, a escola, isto é, o conselho executivo e os professores, seleccionam os sectores que têm interesse para o projecto educativo (o que até pode gerar sentimentos de exclusão) a fim de serem integrados na assembleia. Então, como é que a assembleia define linhas orientadoras se a sua composição definitiva só é definida tendo em conta as áreas com relevo para o projecto educativo? Parece-nos que este aspecto é extraordinariamente importante e é, sem dúvida, um dos factores que determina a inoperacionalidade, arriscamos até, o falhanço, da assembleia de escola, valorizando cada vez mais o papel do conselho executivo.

Também questionamos o facto de este órgão ter um representante da autarquia. Qual o seu papel? Pressupostamente deveria ser para articular a política da escola com a realidade do concelho. Mas essa competência não deveria ser realizada nos conselhos locais de educação, que, segundo o art. 2º, são “estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais”. Pensamos existir alguma ambiguidade na definição dos papéis dos diferentes intervenientes o que pode conduzir a uma duplicidade e sobreposição de órgãos e de funções.

Pensamos ser mais coerente a existência de um órgão concelhio de participação de diferentes sectores - Município, educação, económicos, culturais, saúde, acção social e outros, onde sejam definidas directrizes acerca do que se quer para aquela localidade nos diferentes sectores, que deveriam constituir o suporte, no caso da educação, para a elaboração dos projectos educativos das escolas, aprovados por órgãos internos às próprias escolas e constituídos por representantes dos sectores mais ligados à educação como os professores, alunos, pessoal não docente e pais. Todavia, esta alternativa exigia uma efectiva descentralização de poderes para as estruturas políticas locais e a autonomização das escolas, o que, com a realidade portuguesa presente, não é viável.

Na altura em que realizamos esta investigação existem indícios de que o decreto-lei n.º 115-A/98 vai ser revogado²²². No entanto ele continua a vigorar mas os conselhos locais de educação foram renomeados de *conselhos municipais de educação* e

²²² Tendo em conta alguns indícios nos discursos dos responsáveis pela educação, A. Afonso (2003: 41) afirma que talvez venhamos a ter “uma gestão muito mais tecnocrática, uma escola mais despolitizada, professores mais desprofissionalizados e subordinados a órgãos de gestão escolhidos sem procedimentos democráticos ou nomeados externamente”.

cujas regulamentações constam do decreto-lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, cuja origem é o Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente. Apesar destes conselhos ainda não estarem em funcionamento, não podemos deixar de fazer uma análise a este decreto-lei, pois, a nosso ver, enquadram-se perfeitamente nesta temática do confronto de poderes dos órgãos escolares com os poderes locais.

O decreto-lei n.º 7/2003 inicia o seu preâmbulo anunciando a prioridade do governo no que se refere à concretização da descentralização administrativa, visando uma

“dinâmica de modernização do Estado e um modelo de organização administrativa tendente à obtenção de melhores níveis de satisfação das necessidades reais dos cidadãos, em termos mais eficientes e eficazes e mais conformes com o sentido de autonomia responsável constituinte dos regimes democráticos”.

Continua-se a afirmar no preâmbulo que no modelo com estas características “assume particular relevância a concretização da transferência de atribuições e competências da administração central para as autarquias locais” por serem estas o “núcleo essencial das estratégias de subsidiariedade” que se pretendem implementar. Ora, esta introdução aos conselhos municipais de educação fazem prever uma efectiva descentralização de poderes para os municípios. Todavia, estas previsões são totalmente dissipadas numa fase posterior do mesmo preâmbulo. De facto, é referido que

“o presente diploma regulamenta competências na área da realização de investimentos por parte dos municípios, nos domínios da construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos da educação pré-escolar e do ensino básico, referindo-se, ainda, à gestão do pessoal não docente dos estabelecimentos de educação e ensino”.

Ora, esta afirmação (embora também se reconheça que a “descentralização é um processo evolutivo e, tendencialmente, passível de aperfeiçoamento permanente” - decreto-lei nº7/03) leva-nos a pensar que se está a descentralizar as competências que são incómodas (pela sua urgência e por serem dispendiosas) à administração central, podendo também inferir que esta medida tem nos seus pressupostos um único critério que é o economicista.

Esta nossa perspectiva é reforçada quando procedemos a uma análise do articulado do decreto-lei. De facto, o conselho municipal de educação é apresentado como

“uma instância de coordenação e consulta, que tem por objectivo promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção [...] dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados, analisando e acompanhando o funcionamento do [...] sistema e propondo as acções

consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia do mesmo” (art. 3º).

Ora, com esta definição, facilmente se infere que não é um órgão de definição de políticas concelhias adequadas à especificidade da região, pelo contrário, será um órgão que garante a implementação e a eficácia das políticas nacionais.

As competências do conselho convergem para esta nossa análise. De facto, o conselho municipal de educação deve promover a “coordenação do sistema educativo e articulação da política educativa com outras políticas sociais, em particular nas áreas da saúde, da acção social e da formação e emprego” (art. 4º, ponto 1, alínea a)) mas sendo todas elas definidas centralmente. Além disso, deve acompanhar o processo de elaboração e de actualização da carta educativa, o que poderia apontar para algumas políticas localizadas. Todavia, a carta educativa é

“o instrumento de planeamento e ordenamento prospectivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho, de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos” (art. 10º).

Desta forma, a carta educativa deve contemplar, além da localização e organização espacial dos edifícios e equipamentos, o diagnóstico estratégico, as projecções de desenvolvimento e a proposta de intervenção, devendo também integrar as medidas a adoptar, sua justificação, calendarização e o plano de financiamento bem como a menção às fontes de financiamento e entidades responsáveis. Porém, como este documento integra o plano director municipal é, portanto, sujeito a ratificação governamental, mediante parecer prévio e vinculativo do Ministério da Educação. Ora, pensamos que a carta educativa entendida desta forma não permite a definição de políticas locais. De facto, qualquer medida a adoptar tem que ser aprovada centralmente, e, ao ultrapassar as fronteiras do Ministério, vai encontrar com certeza impedimentos, quanto mais não sejam de ordem financeira. Além disso, a não aceitação das medidas propostas é perfeitamente justificável se a Câmara e a Assembleia Municipal, principais responsáveis pela elaboração do documento, apontarem os ministérios como fontes de financiamento por ausência de cabimentação nos orçamentos desses mesmos ministérios. Assim, ou as estruturas políticas locais propõem medidas a ser suportadas por instituições locais, ou muito provavelmente as medidas não passam de meras propostas. Desta forma, pensamos que os serviços centrais estão a descentralizar competências que os libertem de encargos

financeiros, podendo também estar a criar condições favoráveis à ingerência do mercado no sector da educação pública.

É ainda referido no art. 11º, ponto 2, que a carta educativa deve assegurar a racionalização e complementaridade das ofertas de educação e formação e o seu desenvolvimento qualitativo num contexto de descentralização e de reforço dos modelos de gestão dos estabelecimentos/agrupamentos de educação e ensino e a valorização do papel das comunidades educativas e dos projectos educativos. Refere também que a carta educativa deve promover o desenvolvimento de agrupamentos de escolas (art. 11º, ponto 3) visando formas de organização e gestão eficazes (art. 16º, alínea e)) e de autonomia das escolas. Ora, parece de alguma forma estranha esta pretensão para o conselhos municipais, pois valoriza-se os projectos educativos e proclama-se a autonomia da escola mas a apreciação dos referidos projectos passa a ser competência dos conselhos municipais. Do nosso ponto de vista, os projectos educativos deveriam ser da responsabilidade de cada escola, embora se inspirassem nas linhas orientadoras a definir na carta educativa. Além disso, quando a maior parte dos sistemas de avaliação de escolas apontam para avaliações internas, compete ao conselho municipal, com base em relatórios trimestrais e em outras informações fornecidas pelo representante da DRE, analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino, em particular no que respeita às instalações (que nos parece adequado), e também no que respeita ao desempenho dos docentes e não docentes e à assiduidade e sucesso escolar dos alunos, a que se seguirá propostas adequadas à promoção da eficiência e eficácia do sistema educativo (art. 4º, ponto 2). Ora, esta competência pode conduzir a que os professores (principalmente) se sintam pressionados pelo conselho municipal de educação a ter bons níveis de desempenho no que se refere aos resultados dos alunos (o que nos parece transparente na regulamentação destes conselhos pelo número de vezes em que é referido a eficiência, a eficácia e a rentabilização de recursos), o que com certeza perverteria a sua função de educador, funcionando todo o sistema em função de estatísticas. A nosso ver, este risco torna-se mais plausível quando analisamos a composição do conselho municipal de educação, a qual entendemos essencialmente política, apesar de não poder definir políticas, e com *comissários* dos serviços centrais. De facto, o tríptico político local está presente - Presidente da Câmara e da Assembleia Municipal e o vereador da educação. Além disso,

tem um representante da DRE²²³, representantes de serviços públicos de saúde, da segurança, do emprego e formação profissional, serviços públicos da juventude e desporto, todos oriundos de instituições estatais. Depois tem representantes das instituições de educação de diferentes níveis do sector privado e da solidariedade social, pais, alunos e representantes de docentes do sector público, e que com certeza servirão os objectivos do poder instituído centralmente. Esta composição é algo estranha porque as instituições do ensino público não têm representante institucional²²⁴, não existindo também representantes das associações de índole diversa (culturais, humanitárias, sociais, económicas e outras) da região, isto é, da sociedade civil. Estes sectores poderiam eventualmente trazer contributos importantes para a definição prospectiva de medidas a implementar nos concelho. Ao serem excluídos, não está a ser verdadeiramente valorizada a comunidade educativa, ao contrário do que é referido no decreto-lei.

Do nosso ponto de vista, a assembleia de escola, actualmente desprovida de poder, vai ser completamente ultrapassada com a constituição dos conselhos municipais de educação, conduzindo, provavelmente, à sua extinção. Contudo, se se mantiver um órgão de direcção na escola, e se tiver efectivamente poder decisório, não será difícil prever a existência de choques de posições, pois o conselho municipal entra em aspectos pedagógicos como o desempenho dos diferentes actores. Com o actual quadro legislativo, a composição destes dois órgãos induz, pela diferente formação e conhecimento do sistema educativo dos vários actores, não haver convergência nos objectivos nem nas medidas a adoptar. Além disso, não se pode esquecer que as políticas locais não deixam de ter interesses eleitoralistas, podendo, porventura, assumir medidas mais populares, que, na maioria das vezes, não são as mais adequadas às escolas e aos seus actores. Aguarde-se o seu funcionamento, mas tendo em conta os processos pouco claros que, nalguns casos, estão a ser seguidos para a constituição dos conselhos municipais, parece improvável que

²²³ Na fase final da realização desta investigação foi publicada a lei n.º 41/03, de 22 de Agosto, que elimina da composição dos conselhos municipais de educação o representante da DRE e integra um presidente de junta, eleito pela assembleia municipal em representação das freguesias do concelho, e um representante do pessoal docente do ensino básico público.

²²⁴ Apesar de haver indícios que as DRE estão a pressionar as escolas para que se substitua o representante dos docentes por um representante institucional. A ausência destes representantes institucionais e, simultaneamente, a eliminação do representante da DRE acentua fortemente a desvalorização das instituições de ensino público nos conselhos municipais de educação. Questionamo-nos quem é que é portador dos relatórios das instituições de ensino público para o conselho municipal de educação quando é retirado da sua composição qualquer representante institucional desse sector de ensino.

estes venham contribuir para desenvolver a autonomia da escola, porventura poderá até reduzi-la.

Vamos de seguida analisar a regulamentação dos contratos de autonomia, apesar de neste momento ainda não ter sido celebrado nenhum, e tentar inferir conclusões acerca do aprofundamento/redução do processo de autonomização das escolas com a próxima implementação dos conselhos municipais de educação.

Parece existir alguma contradição na regulamentação dos contratos de autonomia. De facto, é referido que a autonomia da escola se desenvolve e se aprofunda com base na iniciativa da escola e segundo um processo faseado de atribuição de níveis de competências e responsabilidades acrescidos de acordo com a capacidade demonstrada para assegurar o respectivo exercício (decreto-lei n.º 115-A/98, art. 47º, ponto 1). Este processo de autonomia das escolas deve ser um processo negocial entre a escola, o Ministério da Educação e a administração municipal, podendo conduzir a um contrato de autonomia entre estas instituições e, eventualmente, outros parceiros interessados (id., art. 48º, ponto 1). Todavia, o contrato é subscrito pelo Director Regional, pelo presidente do conselho executivo ou director e pelos restantes parceiros envolvidos (id., art. 52º, ponto 2), o que admite a possibilidade da autarquia ficar de fora, apesar de ser parceiro no processo negocial, embora, com a legislação mais recente, os conselhos municipais participem na negociação e na execução dos contratos de autonomia (decreto-lei n.º 7/03, art. 4º, ponto 1, alínea c)).

Por outro lado, e como a análise da proposta de contrato tem como um dos critérios a “Adequação da proposta ao projecto educativo da escola” (decreto-lei n.º 115-A/98, art. 51º, alínea a), que é da responsabilidade do conselho executivo, a proposta de contrato só exige uma aprovação da assembleia, não definindo esta anteriormente pré-requisitos e/ou critérios para a elaboração dessa proposta. Como órgão privilegiado que é na promoção da integração da escola no meio, e tendo um representante da autarquia na sua composição, a assembleia, em colaboração óbvia com o conselho executivo, seria o órgão mais vocacionado para desenvolver o processo negocial e também para subscrever esse contrato. Por outro lado, como a assembleia não tem que prestar contas à administração central, esta não poderia impor directrizes e dever de obediência, permitindo mais liberdade em todo o processo negocial.

Pelo que anteriormente foi exposto, parece existirem contradições e choques de competências nos diferentes órgãos, as quais parecem ser advindas da intencionalidade da administração central não querer partilhar poderes com os outros órgãos da administração pública, o que, registe-se, não é característico das estruturas do Ministério da Educação mas é muito mais abrangente. Além disso, apesar da escola não ter poderes que lhe permita desenvolver um verdadeiro projecto educativo próprio e interligado com o meio, ela tem agido com relativa independência das estruturas municipais, porque o conselho local de educação nunca funcionou e também pelo facto de o representante do município na assembleia de escola em regra não estar presente, ou quando está é, em regra, um elemento não político sem poderes para decidir. Por isso, o choque de poderes não tem sido uma realidade, o que não garante o sucesso do modelo do decreto-lei n.º 115-A/98, mas, porventura, revela o fracasso do próprio modelo. Todavia, a formação do conselho municipal de educação pode inverter a tendência da independência das escolas das estruturas municipais mas poderá também conduzir ao outro extremo, isto é, à sua total dependência, o que não contribui (sendo até impeditivo) para o desenvolvimento da autonomia das escolas. Desta forma, como já referimos, o choque de poderes poderá vir a ser uma realidade, e, dependendo do funcionamento do conselho, poderá vir a ser prejudicial para o sistema educativo e para a própria formação dos alunos.

Capítulo 4: Poder e autonomia na escola portuguesa

Quando se tenta implementar uma política democrática tem-se como objectivo multiplicar os centros de poder e tornar estes espaços abertos à participação da comunidade em que se encontra. No caso do sistema educativo, parece necessário, seguindo J. Barroso (1999a: 13), “criar estruturas, modos de organização e de gestão que permitam e induzam uma aliança entre o Estado, os professores, os pais dos alunos e restante comunidade e o equilíbrio da sua intervenção” por forma a devolver à escola “o sentido cívico e comunitário” (id., ibid.) em graus e extensão variáveis e sempre em processo (LIMA, 1999b: 65)²²⁵. Neste mesmo sentido, A. Afonso (1999b: 131) refere que a autonomia da escola deve ser pensada a um *novo espaço público* (não estatal) que deve continuar a incluir de forma privilegiada o Estado e os valores do domínio público mas que não pode deixar de equacionar a comunidade e os seus valores.

Seria mais compreensível que a conquista da autonomia da escola, que sem dúvida beneficia em primeiro lugar a comunidade, viesse por reclamação e insistência da própria comunidade. O que acontece no caso português é que as incipientes tentativas de ceder alguma autonomia às escolas são decorrentes de iniciativa estatal, o que de alguma forma é paradoxal pois o Estado é que propõe retirar poderes a si próprio (SARMENTO, 1993: 5), quando o Estado tem o duplo interesse, segundo H. Weiler (2000: 95), de manter o controlo, assegurando a sua efectividade, e melhorar e sustentar a base normativa da sua autoridade. A este propósito J. Barroso (1999a: 13) identifica dois tipos de autonomia: a *autonomia dura* e a *autonomia mole*. A primeira acontece por “iniciativa de governos conservadores, com o objectivo expresso de introduzir a lógica do mercado na organização e funcionamento da escola pública”. Na segunda, “as iniciativas tomadas são sectoriais e limitadas ao estritamente necessário para aliviar a pressão sobre o estado, preservando o seu poder, organização e controlo”.

Também C. Estêvão (1998c: 27) refere, seguindo parcialmente H. Weiler, que alguns críticos interpretaram o

“actual movimento reivindicativo da autonomia, encetado não já em nome da excelência ou da gestão centrada na escola, mas em nome da *descentralização* como correspondendo a um ‘mecanismo compensatório’ religitimador do

²²⁵ J. Formosinho (1989b: 57) também refere que “A autonomia sem aumento de participação seria uma autonomia corporativa dos professores”. Entende ainda o autor que a autonomia seria irresponsável se não houver prestação de contas, que, em primeira instância, deve ser feita à própria comunidade.

Estado [...], uma vez que mesmo a territorialização das políticas educativas não foi uma conquista do local, mas o efeito de uma política nacional que, longe de implicar um afastamento do Estado, o reposicionou através de uma redistribuição do poder entre o centro e a periferia.”

E o autor acrescenta,

“a delegação de maior autonomia e de poder de decisão às escolas por parte do Estado, longe de conduzir ao enfraquecimento do seu papel, levou antes ao seu fortalecimento devido, entre outras razões, a uma maior governabilidade sistémica que possibilitava [...] uma vez que tornava mais maneável o sistema administrativo em termos funcionais” (id., *ibid.*).

No entender de M. Sarmiento (1993: 6), propor autonomia pode ser um logro, um risco, uma boa intenção ou uma incontornável necessidade de funcionamento do sistema. Pela experiência que se tem vivido em Portugal, parece que as diferentes propostas de aumentar a autonomia não têm tido as *boas intenções* referidas por M. Sarmiento, assentando, pelo contrário, em aspectos que legitimem o papel do Estado e o aliviem de pressões dos diversos sectores sociais, ou seja, tem-se revestido mais, usando a terminologia de L. Lima (1999b: 66), como uma *autonomia instrumental* que é gerida consoante as circunstâncias e para aumentar a eficácia. De facto, todos os governos sabem “que o poder tanto mais se adquire quanto mais se exhibe mas que se enfraquece com o seu exercício” (FERNANDES, 1998: 254), pelo que recorrem frequentemente à força dissimuladora do discurso, usando conceitos e argumentos que convirjam para fins populares, mas cuja grande finalidade é a reabilitação da própria imagem do governo.

Apesar de as escolas portuguesas terem tido, desde que se começou a discutir a autonomia das escolas²²⁶, um reduzido acréscimo de competências ao nível da tomada de decisão²²⁷, o Estado desenvolveu sistemas, com alguma profundidade, de avaliação das escolas, o que permite inferir que a autonomia proclamada é uma autonomia controlada, o que, de alguma forma, reafirma a ambiguidade das intenções quando a mesma foi proposta. C. Estêvão (1998a: 81) refere que “a prestação de contas acabou por se instituir

²²⁶ No pós 25 de Abril, como já foi por nós referido, as escolas viveram um período de grande autonomia, não concedida, sem no entanto se reclamar essa autonomia. No período de normalização, as relações de poder entre o centro e a periferia recompuseram-se, segundo L. Lima (1999a: 60), a tal ponto que nalguns casos evidenciaram mais semelhanças com a situação antes de Abril de 1974 do que com a mobilização autogestionária dos primeiros tempos pós 25 de Abril.

²²⁷ No entender de A. Afonso (2003: 40), a escola tem autonomia para fazer algumas escolhas instrumentais mas não tem autonomia para fazer escolhas expressivas.

como um processo político que, no caso da educação, em vez de consolidar o poder dos actores locais, facilitou antes uma maior centralização do próprio sistema”.

D. Hartley (2001: 123) afirma que o Estado avaliador delega a tática mas mantém a estratégia, o que, embora de forma embrionária, parece estar a passar-se em Portugal²²⁸, ou então está a passar para a escola a gestão das contradições que o centro não pode resolver (BARROSO, 1998b: 6), o que constitui, segundo J. Barroso, o fantasma do hipócrita da autonomia da escola. De facto, como já referimos, as escolas podem ter mais algumas competências mas não têm as suficientes para definir o seu plano estratégico, e, apesar disso, estão cada vez mais sujeitas a processos de avaliação externa. Além disso, muitas vezes a atribuição de mais competências administrativas tem diminuído a autonomia noutras áreas como a pedagogia, o currículo e a avaliação, condicionadas que ficam com as formas externas de controlo²²⁹.

Assim, as primeiras iniciativas de autonomizar a escola portuguesa apontam para uma autonomia controlada, mas também para uma autonomia restrita pois ela não contempla o essencial para adequar os objectivos da escola à comunidade, faltando-lhe o que J. Barroso (1998b: 4) chama de *dimensão social do conceito de autonomia*. Segundo o autor, esta dimensão remete para a capacidade dos actores desenvolverem estratégias próprias, na defesa dos seus interesses individuais ou de grupo e permitindo-lhes conquistar poder de decisão sobre as finalidades, organização e funcionamento da escola e da gestão dos seus recursos.

Este autor considera ainda que

“o reforço da autonomia pressupõe o reforço da dimensão cívica e comunitária da escola pública [...] o que se traduz na forma como a escola constrói o seu projecto e como o integra na definição de uma política local de educação em estreita relação com o poder autárquico” (id., *ibid.*: 12-13).

²²⁸ A este propósito A. Afonso (2002b: 33) refere que “os governos de inspiração neoliberal e neoconservadores têm adoptado políticas híbridas” pois aumentam o controlo do Estado sobre as escolas através de currículos ou parâmetros curriculares nacionais e pelo reforço da avaliação externa, e por outro lado permitem “a criação de mecanismos de liberalização e de privatização e a adopção de modelos de administração que conferem uma maior *autonomia processual* aos estabelecimentos de ensino e incentivam a criação de *parcerias* com actores externos ao sistema, pretendendo assim promover a co-responsabilização em relação às funções educativas e de gestão”.

²²⁹ Esta redução da autonomia dos professores acentua-se também com a racionalização e modernização da educação a pretexto de a tornar mais permeável às necessidades da economia e aos interesses empresariais, tornando os currículos instrumentos destes sectores (LIMA, 1999b: 77).

Contudo, realçamos desde já que o local não deve ser idealizado porque ele é sempre relacional, pois não esqueçamos que o local está ligado ao nacional que, ultimamente, tem sido reformulado face à globalização. Segundo C. Estêvão (2002b: 27), a autonomia da escola ganha uma maior amplitude “quer no sentido extensivo de um alargamento das suas fronteiras quer no sentido mais intensivo de potenciação de outras lógicas, onde se inclui a lógica mundial”. Todavia, seguindo A. Giddens (1996 in DIAS, 1999: 109), a globalização pode invadir contextos locais mas nunca os destrói pelo que existe sempre uma especificidade local que a escola tem que contemplar, o que só pode acontecer se for autónoma.

O debate ocorrido em Portugal sobre os normativos que veiculam a autonomia das escolas tem, porventura, conduzido a reconhecer a escola como espaço próprio da mudança educativa (SARMENTO, 1998: 24). Porém, segundo o mesmo autor, “a deriva normativista e gerencialista que tem dominado o debate” tem impossibilitado “uma reflexão que conduza a uma efectiva mudança dos contextos organizacionais” (id., *ibid.*).

Apesar de tudo, num período mais ou menos longo, parece inevitável, até para reforçar o regime democrático²³⁰, que a autonomia das escolas seja uma realidade, pois para que a escola seja *(mais)democrática* tem que ser *(mais)autónoma* (LIMA, 1999b: 65). Para que isso se concretize parece essencial reconhecer direitos de participação nos processos de tomada de decisão e proporcionar às escolas poderes, competências e responsabilidades de modo a existirem condições institucionais que permitam à escola o desenvolvimento de um projecto educativo próprio e se autodetermine enquanto instituição única. De facto, como afirma V. Paro (2000: 30),

“se a verdadeira democracia [...] [se caracteriza] pela participação activa dos cidadãos na vida pública, considerados não apenas como ‘titulares de direito’, mas também como ‘criadores de novos direitos’, é preciso que a educação se preocupe [...] [em] dotar-lhes [...] capacidades culturais exigidas para exercerem essas atribuições”.

Depois deste preâmbulo sobre a autonomia das escolas portuguesas, vamos enquadrar esta temática no contexto de um sistema educativo excessivamente

²³⁰ Portugal vive num regime democrático há mais de duas décadas e a consolidação da democracia, que devia ocorrer em todos os sectores, ainda não é suficientemente forte, pois ainda se verifica um papel central do Estado, nomeadamente ao nível educativo onde o local ainda não tem uma intervenção fundamental na organização do sistema educativo.

centralizado, como é o caso português, para depois transpor este *background* teórico para a realidade de dois órgãos de administração das escolas.

1. A autonomia de escola num contexto de centralização de poderes

Estudos feitos aquando do período de funcionamento da CRSE e por nós já referidos, dos quais se destacaram os de M. C. Clímaco e os da FENPROF, mostraram que havia algum desencanto pelas funções de gestor escolar (sendo cada vez mais frequente a nomeação por ausência de candidatos para exercer essas funções) pelo facto de existir um controlo apertado nas questões orçamentais, falta de recursos humanos e financeiros e um controlo permanente com normas e regulamentos. O sistema educativo português, seguindo a esteira de L. Lima (1999a: 74), não passava de um conjunto de unidades concêntricas em gravitação, sujeitas irremediavelmente à mesma força centrípeta e onde, juridicamente, o centro pode dispensar as periferias (id., *ibid.*: 76)²³¹.

Ora, este carácter isomórfico de todas as escolas onde não é permitido, pelo menos legalmente, desenvolver algo de novo e específico da escola, muito contribuiu para o desencanto dos gestores escolares e para a crise de voluntariado para essas funções. Assim, começa-se a sentir a necessidade de alterar as condições do sistema, o que também vinha acontecendo noutros países onde a autonomia escolar constituía o principal argumento para implementar reformas educativas (DEMAINE, 2001: 45), sendo a LBSE e os trabalhos da CRSE dois grandes motores da promulgação para a comunidade da necessidade de autonomizar as escolas. De facto, a LBSE prevê a criação de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional e local que estabeleçam a ligação à comunidade, o que pressupõe uma descentralização e desconcentração de serviços e, portanto, uma maior autonomia das escolas. Todavia, a lógica dominante sempre foi a do controlo hierárquico e da produção normativa, pelo que uma política de reforço da autonomia implica uma lógica de funcionamento diferente, mais centrada na prestação de serviços de apoio e de consultoria (AFONSO, 1999b: 61-62).

A alteração do paradigma de centralização para um processo de tomada de decisões a vários patamares, em que um dos últimos é a escola para procurar estabelecer

²³¹ No entanto, todos reconhecemos que, enquanto sistema de acção, o aparelho central só existe e é reproduzido através da existência concreta das periferias (LIMA, 1999a: 76).

sintonias com a comunidade, implica a descentralização de competências pelos diferentes níveis da administração, incluindo a escola²³². De facto, apesar de poder haver desconcentração de competências, dentro de certos limites, a tomada de decisão a vários níveis da hierarquia de autoridade é uma componente da administração descentralizada (FERNANDES, 1992: in SARMENTO, 1993: 9). Consoante o contexto em que a autonomia se desenvolve, o nível em que se exerce e o âmbito em que se aplica, permite identificar diferentes graus de autonomia numa escala hierárquica de autonomia. Para se atingir elevados graus dessa hierarquia parece tornar-se imprescindível descentralizar a elaboração e a aplicação da política educativa. Porém, segundo H. Weiler (2000: 118), em regra aí reside o grande entrave para autonomizar as escolas, pois a descentralização de competências a esses níveis “influi de forma muito importante na natureza e nos interesses do Estado, sobretudo na sua capacidade para enfrentar o duplo problema do conflito político e o desgaste da sua própria legitimidade”. Segundo este mesmo autor a “ênfase actual pela descentralização parece estar [...] enraizada”, apesar de não haver consenso sobre o que significa “descentralizar” e também “dos avanços tão pouco encorajadores que se obtiveram dos reais intentos de descentralização empreendidos” (id., ibid.: 97), que parece inevitável a descentralização de competências a diferentes níveis, em especial no campo educativo²³³. Apesar do que afirmámos, consideramos também que deve haver medidas definidas centralmente, sendo, por isso, e seguindo A. Bolívar (2000: 185), necessárias “estratégias centralizadas e descentralizadas conjuntas”. De facto, como diz J. L. Derouet (1999: 40), “A confiança na autonomia dos actores e dos estabelecimentos de ensino não significa uma desresponsabilização do Estado, mas sim uma mudança nas formas de intervenção”. E o mesmo autor acrescenta,

“Já não se trata de regulamentar e controlar, mas de ‘injectar matéria cinzenta’ no sistema para estimular as iniciativas, avaliar os seus efeitos e de reenviar aos actores, os resultados dessas avaliações, de modo a permitir-lhes o reajustamento da sua acção”,

²³² J. Barroso (1998b: 9) refere que a transferência de competências não se faz de maneira cumulativa e linear ao longo de um *continuum* do centro para a periferia dado existirem vários centros de poder - administração central, autarquias, escolas e até os próprios actores.

²³³ J. L. Derouet (1999: 40) afirma que o estado-providência tem que reconhecer margens de autonomia às colectividades territoriais pois, ao não ter meios para suportar a política própria deste Estado, tem que transferir para essas colectividades parte das despesas de educação. Parece-nos também que é isto que está a ocorrer em Portugal, embora em Portugal o estado-providência seja bastante incipiente.

pretendendo “tornar os estabelecimentos de ensino organizações reflexivas”²³⁴. No entanto, muitas vezes o Estado recorre ao discurso da descentralização e da autonomia das escolas para ficar liberto de pressões e de responsabilidades directas. A este propósito M. Sarmiento e F. Ferreira (1995a: 354), referem que as

“expressões como ‘atribuição de poder às escolas’, ‘autonomia’ ou ‘comunidade’ são elementos inerentes a uma reflexividade ocultadora do contexto social em que se realiza a educação escolar e inibidora da exigência de uma intervenção reguladora do Estado contra a desigualdade e a discriminação”.

Segundo P. Wohlstetter e A. Odden (2000: 300), existem, em teoria, “três áreas de tomada de decisão que podem ser descentralizadas para a escola: orçamento, *curriculum* e pessoal”²³⁵. E ter poder de decisão nestas áreas é as escolas disporem de *capacidade de autogoverno*, resultante da transferência de atribuições, competências e recursos, de outros níveis da administração para os órgãos próprios da escola (BARROSO, 1998b: 4), que são os órgãos que conhecem melhor a realidade da comunidade onde a escola se integra. De facto, reclama-se a autonomia não para beneficiar o corpo docente mas para transformar a organização da escola e das práticas pedagógicas, tendo em vista uma nova concepção de escola e dos modos de trabalho pedagógico com os alunos, procurando melhorar eficiente e coerentemente a aprendizagem dos mesmos.

A autonomia deve ser suficiente de modo a permitir traçar roteiros estratégicos, planos de desenvolvimento mais vinculados, e escalonar as prioridades da escola, permitindo ainda uma coerência no seu desempenho e tornando o projecto educativo sensível às evoluções da política educativa (ESTÊVÃO, 1998c: 33) local e nacional, particularmente a nível local, mas cada vez mais com menor sujeição à *tecnologia da obediência* (id., ibid.). Como a autonomia²³⁶ é o poder de qualquer entidade se autodeterminar, regular os seus interesses e estabelecer regulamentos próprios, e, no

²³⁴ No caso de Portugal, a criação de mecanismos mais desenvolvidos e aprofundados de avaliação externa da escola assentava no princípio da promoção da avaliação interna das mesmas e, inevitavelmente, de autoavaliação dos actores. Porém a experiência realizada mostrou-nos que isso não foi conseguido o que, eventualmente, poderá também acontecer com o aumento da autonomia e com o desejo de ela permitir desenvolver organizações reflexivas, dado estarem em jogo no contexto escolar uma pluralidade de sentidos, poderes e perspectivas.

²³⁵ Contudo, os mesmos autores referem que as “iniciativas de gestão centrada na escola raramente incluem como nucleares as matérias referentes ao *curriculum* e à instrução” (WOHLSTETTER e ODDEN, 2000: 301).

²³⁶ Para M. Weber (1977: 40) autonomia significa que a ordem da organização não é imposta por alguém de fora, mas é definida pelos seus membros e em virtude da qualidade deles.

exercício das suas competências, praticar actos administrativos definitivos e executórios (decisões que não podem ser revogadas), mesmo que haja alterações pouco profundas da política educativa, a escola autónoma pode continuar a perseguir as metas definidas pelos seus órgãos próprios, desde que estejam de acordo com a lei (SARMENTO, 1993: 8).

De um ponto de vista mais formal, a autonomia de uma escola pode desenvolver-se em diferentes âmbitos: política, administrativa, financeira, científica e pedagógica²³⁷, sendo que estas diferentes formas são relativamente independentes, pois pode haver autonomia em alguns sectores sem que haja noutros (SARMENTO, 1993: 10). A outro nível e no caso das escolas portuguesas, apesar da autonomia estar instituída legalmente desde 1989 (Decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro), os princípios básicos da autonomia - democracia, liberdade de acção, participação activa de todos os actores, interacção dinâmica, interdependência, partilha de poderes e saberes, negociação, corresponsabilização, flexibilização e prestação de contas - ainda estão longe de ser conseguidos. Por um lado, porque ainda não foram criadas as necessárias condições pela administração central e regional (nomeadamente aos níveis pedagógico, científico, administrativo e financeiro); por outro, porque esses princípios ainda não foram assimilados por alguns dos actores educativos, nomeadamente os representantes dos interesses sócio-económicos e culturais. Não obstante, as escolas já vão tendo algumas práticas que apontam para posições mais autónomas, nomeadamente ao nível pedagógico²³⁸.

Para aumentar a autonomia das escolas é necessário aumentar, a diferentes níveis, os poderes de decisão da escola, dado que algumas formas de poder só ocorrem se existir autonomia²³⁹, e envolver todos os interessados nessas decisões porque não existe autonomia sem participação. Como diz J. Barroso (1997: 20),

²³⁷ Entende-se que existe autonomia pedagógica quando se pode criar estruturas pedagógicas de gestão escolar adequadas à escola e às suas finalidades. A autonomia científica corresponde à liberdade de criar currículos mais adequados aos cursos administrados. A autonomia administrativa implica a existência de poderes para praticar actos administrativos definitivos (não sujeitos a aprovação superior). A liberdade de aplicar receitas próprias segundo orçamento próprio corresponde à autonomia financeira.

²³⁸ Regista-se também alguma autonomia, mas com pouca expressão, ao nível da gestão financeira. Contudo, e como já referimos em diversos momentos, não existe autonomia nem na elaboração do orçamento nem na sua total execução.

²³⁹ Se os actores têm autonomia, eles comprometem-na em zonas mal regulamentadas da organização. As autonomias dos diferentes actores combinam-se em jogos de poder, incluindo com o poder central, ao qual os actores tentam escapar. Assim, pode-se ter autonomia sem ter poder, a qual é usada em zonas de

“A autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou a autonomia dos pais, ou a autonomia dos gestores. A autonomia é um campo de forças, onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (externa e interna) dos quais se destacam: o governo, a administração, professores, alunos, pais e outros membros da sociedade local”.

Além disso, o autor acrescenta

“Não há ‘autonomia de escola’ sem o reconhecimento da ‘autonomia dos indivíduos’ que a compõem. Ela é, portanto, o resultado da acção concreta dos indivíduos que a constituem, no uso das suas margens de autonomia relativa. Não existe uma ‘autonomia’ da escola em abstracto, fora da acção autónoma organizada dos seus membros” (id., ibid.).

Apesar da autonomia pessoal ser fundamental na construção da autonomia institucional ela não deve ser valorizada ao ponto de ser vista como um “bem privado” devendo ser sempre entendida como um “bem público”. Para atingir esse objectivo e para gerir os jogos de poder em prol desse “bem público” é imprescindível haver na escola formas diversificadas de liderança (individual e colectiva) sem as quais “não é possível empreender os difíceis e complexos processos de coesão e de eficácia que a educação [...] exige” (BARROSO, 1998b: 13).

A valorização da autonomia da escola atingiu, em certos contextos, a hipervalorização no sentido de que a autonomia vem resolver todos os problemas²⁴⁰. Esta perspectiva de a autonomia servir para “prosseguir o combate contra os males da educação, pelo contributo que poderá dar ao desmantelamento da burocracia e à imposição da disciplina de mercado” pode ser mais agudizada pela “vertente neoliberal da globalização”, essencialmente de ordem económica, podendo-a transformar num “verdadeiro mito racional” (ESTÊVÃO, 2002b: 27).

Os imperativos da globalização, a eficácia da escola e o reforço da participação têm sido, aliás, os principais argumentos, todavia com pouca consistência, apresentados pelos defensores da gestão centrada nos estabelecimentos de ensino (DIAS, 1999: 105).

incerteza. No entanto, existem certos poderes que só podem ser manifestados em contextos autónomos (BERNOUX, 1995: 129 e 148).

²⁴⁰ J. Barroso (1998b: 5-6) apresenta algumas ilusões da autonomia: a autonomia como uma dádiva que vem resolver os problemas; a autonomia como adorno tornando-se “flor de retórica”, sendo que para o Ministério ela significa um sinal de “modernidade” e para as escolas um sinal de “diferença”; a autonomia reduzida a

Por outro lado, pode desenvolver-se segundo lógicas assentes em princípios mais abstractos e menos territorializados, pois, segundo C. Estêvão (1999: 145), estes são vistos com frequência como culturalmente mais puros. Assim, segundo o mesmo autor, “a escola no seu movimento de recentração [...] [acaba] por obedecer a tendências culturais centralistas e formalistas” (id., ibid.: 146). Desta forma, o processo de autonomia da escola, apesar de “invocar discursivamente a importância do local”, pode conduzir a uma espécie de “centralização fragmentada”, sendo cada escola uma miniatura do próprio sistema global (id., ibid.) e como preocupação essencial a identificação de “mitos” e “regras” dominantes, manifestando ainda pouca sensibilidade pelo local (ESTÊVÃO, 2000: 40). Para que isso não aconteça - ainda mais quando a escola é crescentemente vista como um centro de decisão fundamental na gestão do serviço público de educação, estando por isso sujeita às mesmas tensões, embora mais localizadas, a que o próprio Estado estava e que o possa ter levado a descentralizar (ESTÊVÃO, 2002b: 83) - a autonomia tem que induzir “uma redistribuição de poder e uma reconfiguração das relações no interior das escolas, das escolas entre si e das escolas com o meio exterior” (ESTÊVÃO, 1999: 146). Só assim pode “favorecer a debilitação das dependências verticais e reforçar as solidariedades horizontais e os mecanismos intermédios de regulação”, afastando-se do “figurino da isomorfização estatal” e possa vincar a sua especificidade e a sua territorialidade (id., ibid.). Para se alcançar este grande objectivo tem que existir distribuição de poderes pelos diversos níveis da administração, mas também ao nível da própria escola, o que é fundamental para a concretização da autonomia²⁴¹, pois, como diz M. Crozier (in FERNANDES, 1998: 304), se “se elimina o poder nas relações aparentes, ele reaparece sob a forma de relações paralelas inconfessáveis”. Se tal acontecesse, passava-se a assistir a uma nova centralização do

uma técnica de gestão; a autonomia como fatalidade; a autonomia como castigo onde a posição dos professores é vista como “resistência à mudança”, bastando impor a autonomia para que a situação se altere.

²⁴¹ Estudos empíricos de Drury & Levin (1994) mostraram a existência de três modelos que caracterizam os possíveis equilíbrios do poder - modelo centrado na direcção, em que os poderes devolvidos à escola tendem a concentrar-se na gestão; o modelo centrado nos professores em que o poder de decisão é atribuído aos órgãos colegiais internos à escola e dominados por professores; o modelo centrado na comunidade (nomeadamente pais/encarregados de educação e representantes de interesses locais) em que exercem uma influência determinante através da participação maioritária em órgãos colegiais de decisão na escola (AFONSO, 1999: 60-61). Anteriormente referimos, seguindo a esteira de J. Barroso, que o modo de regulação das escolas está estritamente relacionado com os tipos de alianças bipolares que se podem estabelecer (Estado/professores, Estado/pais e professores/pais). Se analisarmos esta perspectiva no contexto da escola com os modelos apresentados por Drury & Levin verificamos a existência de bastantes analogias.

poder agora ao nível da organização individualmente considerada, o que conduziria à despolitização do processo de tomada de decisão, enfatizando somente contextos locais e desvalorizando a macro estrutura política (ESTÊVÃO, 1999: 155). Contudo, saliente-se que, seguindo a perspectiva de A. Fernandes (1998: 300), a pretensão da autogestão da escola não visa dissolver a autoridade na sociedade, pois não se pretende abolir a função de direcção mas modificá-la de forma a nela fazer participar os cidadãos.

Segundo L. Lima (1999b: 75 e 78), a autonomia da escola, a autonomia dos professores, dos alunos e de outros actores educativos ao concretizar-se por processos democráticos de tomada de decisão que incidam sobre todas as áreas político-educativas, ainda que em graus variáveis, deve assegurar condições para a sua realização livre e democrática e, sobretudo, traçar um quadro de valores, objectivos e projectos político-educativos de referência, apontando, o autor, para uma *administração dialógica* que é orientada para a discussão e decisão democráticas²⁴² e onde a centralidade educativo-pedagógica e político-administrativa se situa na escola, entendendo esta instituição como “*locus* de produção de políticas educacionais”.

Contudo, não podemos deixar de realçar que esta devolução de poderes para a escola e para os actores escolares pode revelar-se um risco potencial para os diferentes protagonistas, advindo do acréscimo de visibilidade dos seus interesses e estratégias, e também pela acrescida responsabilização quanto à percebida qualidade do serviço público prestado (AFONSO, 1999: 63). Por outro lado, ao se autonomizarem as escolas, que são cada vez mais complexas, para perseguir a gestão eficiente, pode-se correr o risco de aumentar a distância entre as comunidades e as escolas. Segundo L. Angus (2001: 40-41), os representantes da comunidade nos conselhos de direcção têm que empregar cada vez mais tempo em reuniões para definir e/ou aprovar os pressupostos educativos da escola, o que poderá afastar esses representantes, podendo ser mais notório em Portugal por ausência de uma tradição de participação. Além disso, cada vez mais as escolas são consideradas instituições sociais importantes, existindo demasiadas pressões para as

²⁴² Anteriormente referimos que para a diversidade de poderes existentes na escola se adequava mais um líder com um estilo democrático e que proporcionasse a discussão e a divergência de posições. Esta conjuntura na liderança da escola converge para a *administração dialógica* proposta pelo autor. Assim, o estilo de liderança que anteriormente apresentámos mais vantajoso na gestão dos diversos poderes e interesses também parece importante na construção da autonomia da escola.

integrar nos mecanismos comerciais e competir no mercado²⁴³, o que desvaloriza completamente a participação da comunidade (id., ibid.: 41) e torna ambígua a delimitação da comunidade para a qual presta serviço. Estes entraves à participação terão com certeza acolhimento favorável dos docentes, pois, em regra, estes sentem que a sua segurança é ameaçada com a intrusão dos pais, do poder reivindicativo dos alunos, da influência das estruturas administrativas e dos notáveis locais e até do controlo dos próprios colegas (CROZIER, 1963 in SARMENTO, 1993: 29). Porém, estas limitações à construção da autonomia serão certamente agravadas com a constituição de outros órgãos, nomeadamente os conselhos municipais de educação²⁴⁴, considerando que estes não vão ter grandes competências para definir políticas locais, apropriando-se de competências que exigem formação na área da educação e, por isso, mais adequadas ao interior da escola.

Depois desta abordagem teórica da autonomia das escolas, já com algumas incursões na situação das escolas portuguesas, suas vantagens e inconvenientes, não nos vamos referir, por já ter sido abordado ao longo de todo o trabalho, ao caso das escolas portuguesas. Faremos de seguida uma abordagem às competências de dois dos principais órgãos da escola, tendo em conta que são definidos por um modelo que se propõe regulamentar a autonomia da escola, e analisar se de facto elas se enquadram com uma escola autónoma.

²⁴³ Em Inglaterra, o conceito de autonomia escolar permitiu à nova direita, cuja preocupação era a libertação dos serviços públicos de um excessivo controlo estatal e consequente privatização, visando a liberdade do indivíduo e uma sociedade livre (DEMAINE, 2001: 47), a introdução da escolarização diferenciada e a selecção de forma incobera (dando condições a que cada aluno se escolariza-se do modo que considerasse adequado à sua classe social), embora nalguns casos tenha falhado por oposição popular (WALFORD, 2001: 285). Esta pretensão era fundamentada na previsão de que as escolas eficientes e eficazes progrediam e as ineficientes e ineficazes tenderiam a desaparecer (id., ibid.: 286). G. Whitty (1996: 123) também reforça esta ideia de que na Grã-Bretanha as reformas de autonomização das escolas falharam relativamente aos princípios de igualdade de oportunidades. De facto, o autor refere que “há agora consideráveis evidências empíricas que mostram que a ênfase das Reformas na Grã-Bretanha, na escolha parental e autonomia das escolas, em vez de beneficiar os desfavorecidos, está a tornar mais desfavorecidos aqueles que são incapazes de competir no mercado”. Além disso, “Ao mesmo tempo, está a aumentar numa escala linear as diferenças entre escolas mais procuradas e aquelas menos procuradas - reforçando uma hierarquia vertical de tipos de escolarização em vez de uma diversidade horizontal”. Apesar de em todo este trabalho fazermos a defesa do aprofundamento do processo de autonomia das escolas, não podemos deixar de considerar que, em alguns casos, ele pode ser contraproducente para um determinado sector/classe social, de que os exemplos da Grã-Bretanha dão prova disso.

²⁴⁴ A publicação do decreto-lei n.º 7/2003, integrado nas medidas descentralizadoras do Estado, parece não vir facilitar a autonomia das escolas, ficando estas, a nosso ver, dependentes das Câmaras Municipais, além da dependência que permanece relativamente aos órgãos centrais e regionais do Ministério da Educação.

Vamos de seguida analisar, tendo em conta a conjuntura por nós já identificada, ou seja, com uma excessiva centralização de poderes nos órgãos centrais do Ministério da Educação e a existência de escolas totalmente dependentes das decisões desses mesmos órgãos, qual o papel da assembleia de escola e do conselho executivo, dois dos principais órgãos de administração escolar propostos pelo modelo consignado no decreto-lei n.º 115-A/98.

2. Assembleia de escola - órgão de “ornamentação” da escola ou órgão de direcção?

A problemática da autonomia surge em Portugal, quer ao nível das ciências da educação quer ao nível do discurso político²⁴⁵, antes da aprovação do decreto-lei n.º 115-A/98, que actualmente regulamenta a autonomia das escolas. Já a reforma iniciada em 1986 trouxe para o domínio público esta problemática, tendo inflectido a focagem no actor em substituição do sistema, o que era explicitado pelo principal *slogan* apresentado “Fazer a reforma com os professores”. Regista-se, assim, a valorização da escola como centro de decisão, assumindo o Estado o papel de regulador do sistema.

O decreto-lei n.º 115-A/98 determina dois órgãos de administração escolar - assembleia de escola e conselho executivo - que pelas suas composições/competências podem ser fundamentais na construção da autonomia da escola.

No primeiro capítulo da segunda parte desta investigação fizemos uma abordagem crítica às competências da assembleia de escola e do conselho executivo e explicitámos algumas tensões entre os poderes destes dois órgãos, registando-se uma maior quantidade de poderes para o conselho executivo, bem como uma maior independência deste órgão relativamente aos outros órgãos da escola. Por isso, sendo a assembleia identificada como um órgão de direcção, não deixa de parecer estranho que tenha menos poder de decisão e esteja mais dependente das decisões dos outros órgãos do

²⁴⁵ É óbvio que antes do 25 de Abril era impossível falar em autonomia quando, em Portugal, vigorava um regime não democrático excessivamente autoritário. No período imediato ao 25 de Abril despoletou-se um movimento de participação docente e discente que, em primeira instância, foi desenvolvido tendo em conta a conquista do poder e de autonomia face à administração central (LIMA, 1992). Este movimento foi-se dissipando com o período de normalização, por um lado pela acomodação dos actores educativos, pois, como diz A. Tocqueville (in FERNANDES, 1998: 261), o desejo de independência e de autonomia surge apenas em momentos particulares e nunca é durável mas também, e principalmente, pelo controlo do Estado então reconquistado.

que o próprio órgão de gestão. Vamos, por isso, analisar as competências destes órgãos à luz da autonomia, embora incipiente, da escola, e, num primeiro momento, confirmar ou, eventualmente, infirmar o carácter ornamental e de encenação participativa da assembleia de escola.

2.1. Ambiguidades nas competências

O decreto-lei n.º 115-A/98 refere que, no quadro dos princípios definidos e no desenvolvimento da autonomia da escola, se deve considerar

“A integração comunitária através da qual a escola se insere numa realidade social concreta, com características e recursos específicos”

“a iniciativa dos membros da comunidade educativa, na dupla perspectiva de satisfação dos objectivos do sistema educativo e da realidade social e cultural em que a escola se insere”

“A diversidade e a flexibilidade de soluções susceptíveis de legitimarem opções organizativas diferenciadas em função dos graus de desenvolvimento das realidades escolares” (art. 4º, ponto 2, alíneas a), b) e c)).

Todas estas intenções do normativo apontam para uma escola verdadeiramente autónoma e onde tem um papel decisivo a comunidade que a integra. Ora, o órgão com representantes da comunidade educativa é a assembleia pelo que seria congruente ser este órgão a tomar as grandes opções para a escola, isto é, ao qual deveria caber a elaboração do projecto educativo da escola, devendo ser explicitado neste documento “os princípios, os valores, as metas e as estratégias segundo os quais a escola se propõe cumprir a sua função educativa” (art. 3º, ponto 2, alínea a)). Dado que essa função está afectada ao conselho executivo, como é que os membros da comunidade podem tomar iniciativa para satisfazer a realidade sócio-cultural em que a escola se insere? Como parece óbvio, esta finalidade só será conseguida se a elaboração do projecto educativo for da exclusiva responsabilidade da assembleia, desde que este órgão tenha o cuidado de não sobrepor qualquer outro critério aos de natureza pedagógica. Só neste contexto é que fará também sentido a assembleia verificar a conformidade do PAE com o projecto educativo, o que faria parte do acompanhamento à concretização desse projecto. Como está definido no decreto-lei, dá a entender que a assembleia só é o fiscal do desempenho da escola, pois verifica a conformidade do PAE com o PE e aprecia os relatórios de execução do PAE e de avaliação interna/externa. Todas as outras competências ou são meramente

instrumentais (eleição do presidente, acompanhamento ao acto eleitoral do CE) ou são pouco substantivas para o desempenho da escola (aprovar/apreciar documentos e propostas de contratos de autonomia, definir linhas orientadoras para o orçamento) por se revelarem com pouco conteúdo em termos de envolvimento da comunidade. Além disso, a assembleia de escola é o órgão que deve promover a integração comunitária, contudo, não tem competências para alcançar esse objectivo porque não define o PE, não tem intervenção directa no PAE e não faz parte das suas atribuições a dinamização de projectos articulados com a comunidade. Essa integração limita-se a juntar na mesma reunião actores escolares com outros actores da comunidade mas onde não se podem tomar grandes decisões visando a articulação escola - comunidade. De salientar ainda a desvalorização da assembleia, ou pelo menos do seu presidente, no exterior da escola. De facto, a representação da escola, o estabelecimento de protocolos, parcerias e outros contratos não fazem parte das atribuições deste órgão. Esta situação é de alguma forma estranha pois não se pode promover a integração no meio se não se criam condições para que o presidente da assembleia, pelo menos, estabeleça contactos com o próprio meio.

Se o objectivo do modelo consignado no decreto-lei n.º 115-A/98 era tornar gradualmente as escolas como verdadeiros *loci* de decisão onde, tendo em conta as directrizes nacionais, se definiam políticas educativas locais adequadas à realidade, parece óbvio que a direcção da escola tinha que estar centrada na própria escola e, neste caso, tendo em conta os princípios orientadores definidos no próprio modelo que visam a democraticidade e participação de diferentes intervenientes, que o órgão mais apropriado para exercer essa direcção é de facto a assembleia de escola. Contudo, pelas competências que lhe são atribuídas estará longe de exercer essas funções, e, porventura, a nível de cada escola também não haverá essas pretensões por condicionantes que anteriormente referimos (poder reconhecido aos professores, pouca sensibilidade dos sectores sociais, dependência hierárquica de alguns elementos e outros).

Este sentido dúbio com que foi criada a assembleia de escola pode não ter sido ocasional, pois transferir poderes para um órgão constituído só por professores - conselho executivo - é mais fácil e menos perigoso pois o Ministério nunca deixa de ter controlo sobre esse órgão. Se o acréscimo de competências se registasse mais para a assembleia, este órgão por ter 50% de elementos (com direito a voto) que não estão na dependência do Ministério, podia constituir um risco de a assembleia poder vir a tomar decisões não

convergentes para as pretensões do Ministério e, se estas assumissem um carácter irreversível, o Ministério poderia perder o controlo directo sobre determinadas comunidades educativas, sendo que dificilmente haveria força política que resistisse a uma nova centralização de poderes.

Assim, o modelo do decreto-lei n.º 115-A/98 apresenta um organograma da administração escolar suficientemente aberto ao fortalecimento da autonomia, mas afunila significativamente essa abertura com a definição das competências dos órgãos que de facto podiam tornar os processos de autonomia uma realidade. Por outro lado, a atribuição de competências de pseudo-direcção limitadas pode gerar nos actores alguma satisfação por poderem participar nas decisões da escola (dentro dos limites da lei), o que poderá ser mais acentuado nos elementos exterior à escola. Isso pode inibi-los de procurar alcançar mais poderes, pois, como diz M. Sarmiento (1993: 10), “a concessão de poderes de direcção concreta, sem atribuição de poderes de definição genérica” em qualquer dos âmbitos da autonomia (política, administrativa, financeira, científica e pedagógica) “constitui um factor inibidor do seu exercício pleno”. Além disso, a assembleia não tem forma de negociar mais poderes pois a sua participação nos contratos de autonomia é praticamente nula.

Com a nova legislação sobre os conselhos municipais parece-nos quase certo que as mínimas competências afectas à assembleia de escola vão-se esvaziar completamente, pois os poderes descentralizados estão a ser canalizados para esses conselhos e as organizações escolares ficarão, inevitavelmente, limitadas à mera gestão corrente.

2.2. Dirigir sem autonomia

Para que a assembleia de escola se assuma como um verdadeiro órgão de direcção tem que ser detentor de autonomia para poder tomar opções, devendo ser até o órgão com mais autonomia, ficando o conselho executivo na sua dependência e a quem terá que prestar contas. No entanto, com o actual contexto legal a assembleia não tem intervenção na elaboração dos contratos de autonomia, limitando-se a aprovar as propostas oriundas do conselho executivo depois de ouvido o conselho pedagógico. Estranha-se a exclusão da assembleia deste processo até porque a proposta de contrato a apresentar à

Direcção Regional de Educação deve ser acompanhada de aspectos que podem chocar com as competências da própria assembleia. De facto, deve fazer parte desta proposta de contrato “Projectos e actividades educativas e formativas a realizar” (art. 50º, alínea a)) e, alterações a introduzir na actividade da escola nestes domínios (art. 50º, alínea b)), que deverão convergir para o projecto educativo. Além disso, devem também ser explicitadas as “Atribuições e competências a transferir e órgãos a que incumbem” (art. 50º, alínea c)). Ora, sendo a assembleia um órgão de administração escolar que, teoricamente, está situado na posição superior da hierarquia da escola, parece irreal que seja outro órgão (conselho executivo) a elaborar um projecto onde defina as competências da assembleia, até porque, também teoricamente, seria a esta que o conselho devia prestar contas. Também na alínea d) do mesmo artigo é referido que as propostas de contrato devem indicar as “Parcerias a estabelecer e responsabilidades dos diversos parceiros envolvidos”, no entanto é à assembleia de escola que compete promover e incentivar o relacionamento com a comunidade educativa. Será, então, que essa promoção e incentivo não contempla a definição de prioridades, remetendo essa função para o conselho executivo? Ora, a nosso ver, um verdadeiro órgão de direcção tem que definir metas e estabelecer opções, nas quais já devem ser identificadas as prioridades de cooperação e/ou de autofinanciamento, que incorporam o seu plano estratégico que a gestão se deve limitar a executar.

Por outro lado, também parece óbvio que a regulamentação dos contratos de autonomia constante no decreto-lei n.º 115-A/98 foi idealizada para transferir competências somente para o conselho executivo. De facto é dito no art. 47º, ponto 1, do citado decreto-lei “A autonomia da escola desenvolve-se e aprofunda-se com base na iniciativa desta e segundo um processo faseado em que lhe são conferidos níveis de competência e responsabilidade acrescidos, de acordo com a capacidade demonstrada para assegurar o respectivo exercício”. Ora, esta proposta poderá estar correcta quando os actores envolvidos são professores. Agora no caso da assembleia que tem actores de outros sectores incluindo um representante da autarquia que, em princípio, foi eleito pelo povo, como é que a administração central/regional se arriscaria a emitir um juízo de valor sobre a capacidade demonstrada por esses actores. Seria um risco demasiado elevado e poderia ter altos custos políticos. Além disso, o representante municipal, enquanto membro da assembleia não tem intervenção na elaboração da proposta de contrato, limitando-se a aprová-lo, mas a autarquia participa nesse processo (embora, como

referimos anteriormente, possa vir a não subscrevê-lo) e intervém, conjuntamente com a administração central, na avaliação do desempenho da escola no final da primeira fase do projecto e na consequente decisão da passagem à segunda fase. Sendo os contratos de autonomia, no entender de M. Sarmiento (1999: 35), instrumentos de mediação entre o projecto educativo da escola e o projecto educacional público perseguido pelo Estado, os órgãos escolares assumem, ao assinar o contrato, um compromisso irrecusável e sobre o qual têm que prestar contas. Contudo, pensamos que com receio de não cumprir os contratos, estes não devem ser evitados pela organização escolar pois, seguindo M. Sarmiento (id., *ibid.*), “os contratos de autonomia ganham a sua plena inteligibilidade à luz da extensão do espaço público e da consolidação de formas participativas e democráticas de desenvolvimento da administração pública [...] tendo em conta as suas finalidades sociais”.

Por tudo isto, parece que todo o processo que conduziria ao aumento da autonomia da escola está, de alguma forma, enviesado e cheio de ambiguidades/contradições que, caso venha a ser posto em prática, conduzirá a alguns conflitos e/ou cumplicidades que, muito provavelmente, não irão em benefício da escola.

Com o enquadramento legal presente, a assembleia de escola fica mais na dependência do conselho executivo e das Câmaras Municipais, além da administração central, do que seria desejável, ficando, por isso, a sua capacidade para dirigir a escola praticamente nula. Podem, contudo, ter um papel de aliviar a pressão exercida sobre o Estado e canalizá-la para a própria escola, o que permitirá ao Estado tomar medidas impopulares, eventualmente imputadas à escola em nome da sua autonomização, sem grande contestação social. Além disso, a constituição deste órgão e dos conselhos municipais poderá não facilitar o aumento da autonomia da escola pois, como diz A. Fernandes (1998: 305), “A multiplicação dos pequenos parlamentos é frequentemente factor de fortalecimento das oposições que podem transformar as assimetrias em conflitos ou mesmo em contradições”. Entende ainda o autor que, nestes casos, poderá haver um reforço do «poder periférico» mas que conduzirá ao refúgio numa atitude de isolamento e não à tendência para uma maior participação, o que cria obstáculos à autonomia administrativa e conduz ao fracasso das transformações que se pretendem (id., *ibid.*). Afirma ainda o autor, citando M. Crozier (in FERNANDES, 1998: 305), que “querer

impor a descentralização democrática plena e inteira é uma utopia” devendo, para ter mais êxito, “dar mais importância ao desenvolvimento das relações humanas do que à teoria do Estado, confiar mais nos homens do que nos processos” (id., ibid.).

3. Conselho executivo - órgão de direcção ou de gestão?

Por tudo o que já foi por nós exposto ao longo de toda a investigação, mas principalmente nos pontos dedicados às competências da assembleia de escola e do conselho executivo, tudo aponta para que este último, embora seja conotado como sendo um órgão de direcção executiva, não seja um órgão de direcção da escola mas efectivamente um órgão de gestão. Todavia, tem muitas possibilidades de o vir a ser quando a autonomia das escolas for uma realidade. De facto, as decisões que podem ser tomadas ao nível da escola passam, e até são determinadas, pelo conselho executivo, pelo que, a haver algum poder directório na escola, ele centra-se mais no conselho executivo do que na assembleia. Assim, depois de analisarmos criticamente as condições que enquadram a assembleia e as suas competências, vamos, analogamente, fazer uma abordagem ao conselho executivo, verificando se as condições sócio-legais apontam para o nosso pressuposto base.

3.1. Ambiguidades nas competências

A assembleia de escola foi criada no pressuposto de adequar mais os projectos de escola à comunidade que a envolve. Todavia, ao conselho executivo, constituído somente por professores, é que compete decidir, embora ouvindo o conselho pedagógico cujos elementos, na sua maioria, são professores, o funcionamento da escola, que finalidades para a escola e que tipo de contratos de autonomia pode apresentar à DRE. Além disso, também elabora o projecto de orçamento (seguindo apenas directrizes da assembleia) que é aprovado e gerido pelo conselho administrativo em cuja composição os professores estão em maioria. Também superintende todo o serviço realizado na escola e a gestão dos recursos, procede, dentro dos limites da lei, à contratação de pessoal, avalia o pessoal docente e não docente e exerce o poder hierárquico sobre todos os elementos da comunidade escolar. Ora, do nosso ponto de vista, estas são as competências de um órgão de direcção e como no normativo o conselho executivo é uma modalidade da *direcção*

executiva, tudo leva a supor que no conselho executivo se situa o verdadeiro órgão de direcção. Além disso, é este órgão, mais concretamente o seu presidente, que tem competências para estabelecer contratos, protocolos e parcerias e que representa a escola, ou seja, o presidente do conselho executivo é o “rosto da escola” para a comunidade que serve.

No modelo consignado no decreto-lei n.º 115-A/98 existem, por isso, contradições entre o escalonamento hierárquico dos órgãos escolares e as respectivas competências. De facto, a assembleia é mais identificada com um órgão de direcção e não apresenta, como anteriormente registámos, nenhum poder directivo. Por sua vez, o conselho executivo é mais conotado com um órgão de gestão e apresenta mais competências de um órgão de direcção, embora não tenha condições para as exercer na sua plenitude por falta de autonomia. Esta ambiguidade de enquadramento do conselho executivo permanece ao nível da responsabilização dos seus actos. De facto, a candidatura ao conselho executivo exige a verificação de determinadas condições (definidas em lei), verificação esta assegurada por uma comissão oriunda da assembleia (embora não seja este órgão a definir o perfil dos elementos do conselho executivo). A assembleia de escola acompanha todo o processo eleitoral para o conselho executivo, procede ao apuramento final dos resultados e à homologação dos mesmos e dá posse aos elementos da lista eleita. Na execução do mandato, o conselho executivo tem que apresentar relatórios trimestrais e finais do cumprimento do PAE e tem que seguir algumas linhas orientadoras e submeter os documentos elaborados ou coordenados por esse conselho à aprovação da assembleia. Por tudo isso, parece muito mais lógico que a responsabilização pela execução dos objectivos constantes do PE fosse da responsabilidade da assembleia. Contudo, o conselho executivo tem que responder pelos seus actos perante a administração central, o que desvaloriza o papel da assembleia e a condena à obscuridade, pois a responsabilidade perante a administração prevalece sobre qualquer outra e é, tendo em conta a dependência dessa mesma administração para a aprovação dos contratos de autonomia, geradora de obediência cega aos serviços centrais e regionais. Também por isso, o papel da assembleia é subvalorizado por poder ser contraditório a esta obediência e pôr em causa o processo de autonomização das escolas. Esta dupla dependência em que se encontra o conselho executivo torna ambígua e baralha a hierarquia da escola, apresentando vantagens para a

administração central que continua a controlar o desempenho das escolas, embora discursivamente se esteja a desenvolver a autonomia das escolas.

É óbvio que a responsabilidade do conselho executivo perante um órgão interno à própria escola não se compagina com o regime de autonomia em vigor, pois o sistema educativo ainda se rege por um conjunto exaustivo e minucioso de regras definidas pelo Ministério da Educação. Eventualmente isso poderia ser conseguido com os contratos de autonomia, mas como já foi por nós referido eles são elaborados excluindo praticamente do processo a assembleia, tornando-se óbvio que não é o conselho executivo a reclamar mais poderes para um órgão que, localmente e com maior conhecimento, vai apreciar o seu desempenho.

Por tudo o que foi referido, pensamos que a haver dois órgãos na escola - um de direcção e outro de gestão - tem que se efectivar uma descentralização de poderes (que deve ser simultânea com a criação desses órgãos) pois, se assim não for, continuarão a existir contradições e ambiguidades nesses órgãos, o que com certeza não trará vantagens para a escola e para a comunidade que a envolve.

3.2. Conselho executivo como órgão de “direcção” da escola

No ponto anterior referimos que as competências afectas ao conselho executivo induzem que este órgão é o verdadeiro órgão de direcção da escola. Porém, se a escola pudesse estabelecer metas e prioridades e definir opções, isto é, se pudesse elaborar e concretizar um plano estratégico que alicerçasse focos de intervenção no meio e que permitisse colher conhecimentos, experiências, recursos e realidades desse mesmo meio, então sim estaríamos perante um efectivo órgão de direcção. Nestas condições, mas também com a realidade actual, a abolição da assembleia de escola não se faria sentir. Nesse caso, a participação dos outros actores não docentes (autarquia, interesses económicos e sócio-culturais, pais, alunos e pessoal não docente) não se efectivava mas poderia ser realizada, até, porventura, de forma mais profícua, noutros órgãos internos ou externos à escola (por exemplo: os pais, alunos e pessoal não docente no conselho pedagógico, na associação de pais, na associação de estudantes e a autarquia e os interesses económicos e sócio-culturais nos conselhos municipais de educação). Contudo, esta separação dos representantes dos diferentes sectores exige uma clarificação das

finalidades e das competências de cada órgão por forma a não se registarem sobreposições e/ou ambiguidades que atrapalhem todo o processo de tomada de decisão.

No actual contexto, nada disso pode ser concretizado pelo facto de a escola se reger por normas nacionais excessivamente minuciosas, limitando-se o conselho executivo a gerir as directrizes e os recursos provenientes do real órgão de direcção que é o Ministério da Educação. Assim, actualmente o conselho executivo não é um órgão de direcção, mas tem muitas possibilidades de o vir a ser caso haja um real e significativo aumento de autonomia da escola.

Pela exposição feita e depois de termos escalpelizado comparativamente as competências da assembleia de escola e do conselho executivo, pensamos que se tornou explicito que para existir uma simbiose perfeita entre a escola e a comunidade que a envolve, tem que ocorrer um efectivo reforço de poderes para a escola bem como uma clarificação das competências dos diferentes órgãos (quer os internos à escola quer mesmo exteriores como o conselho municipal de educação). Só desta forma se poderá estabelecer uma hierarquia de participação que seja de facto construtiva e adequada a cada realidade. Por exemplo, fará pouco sentido os interesses económicos integrarem um órgão de escola/agrupamento do pré-escolar ou dos dois primeiros ciclos do ensino básico, dado que os objectivos nestes níveis de ensino ainda se afastam dos interesses económicos. Porventura, fará mais sentido estes sectores terem uma intervenção ao nível da política educativa mais global do que a participação numa escola individualmente, sendo, por isso, mais oportuno a participação nos conselhos municipais de educação. O mesmo se poderá afirmar relativamente ao representante da autarquia, pois se esta tiver definida uma carta educativa concelhia que constitua uma directriz local aos projectos educativos das várias escolas/agrupamentos, não será relevante a participação da autarquia em órgãos de todas as escolas. Por isso, a nosso ver, parece pertinente preconizar-se um modelo de descentralização ao nível da educação que permita definir políticas gerais nacionais, políticas abrangentes regionais e depois políticas concelhias a implementar em cada escola/agrupamento de forma autónoma e com a participação dos principais intervenientes no processo educativo (professores, alunos, pais/encarregados de educação e pessoal não docente).

3ª Parte
Investigação empírica
Um estudo numa Escola Secundária

Na primeira parte desta investigação procurámos fazer o enquadramento sócio-político do sistema educativo desde a publicação da LBSE pelo facto de ser a partir da publicação desta lei que a temática “reformular a administração escolar” passou a fazer parte dos discursos dos sucessivos Ministros da Educação. Destacámos os trabalhos desenvolvidos para reformar a administração escolar e as leis publicadas regulamentadoras das reformas implementadas.

Na segunda parte, contextualizámos, à luz de dois modelos de análise da escola - o burocrático-racional e o político - o conceito central da investigação em curso: o poder. Depois deste enquadramento teórico sobre os poderes organizacionais, referimos, de um modo geral, os poderes dos actores educativos, focalizando particularmente a atenção em dois órgãos de administração escolar – a assembleia de escola e o conselho executivo – procurando estabelecer algumas relações entre os poderes desses órgãos.

Procurámos ainda fazer algumas inferências sobre os contributos/não contributos do modelo de administração regulamentado pelo decreto-lei n.º 115-A/98 na construção da autonomia da escola.

Nesta terceira parte vamos ouvir os actores educativos por forma a conhecer a real implementação do modelo no contexto concreto de uma escola. A vivência dos actores vai-nos trazer contributos importantes para, mais convictamente, reafirmar algumas conjecturas que fomos fazendo ao longo da investigação. Contudo estamos abertos a reanalisar as nossas posições se a opinião dos actores for divergente da nossa convicção. Qualquer que seja a situação que vamos encontrar, a vivência da implementação de um modelo de administração escolar pelos diversos actores educativos – professores, alunos, pessoal não docente, pais/encarregados de educação, autarquia e outros – vai com certeza contribuir para apontar “soluções” para o nosso problema de partida desta investigação, e que, recordemos, é

“A divisão de poderes prevista no modelo de administração escolar está a ser efectivamente concretizada, subordinando-se a gestão às orientações da assembleia de escola?”.

A recolha de dados que iremos realizar vai ser um importante conjunto de informação que nos permitirá, conjuntamente com a investigação sócio-política e teórica realizada anteriormente, confirmar ou infirmar as hipóteses por nós formuladas quando partimos para esta investigação. As nossas hipóteses de trabalho decorriam de uma

hipótese central que assentava no pressuposto de que o conselho executivo era o verdadeiro órgão de “direcção da escola”. Assim, partimos para esta investigação na convicção de que a tomada de decisões continua centralizada no órgão de gestão, e nem sempre é articulada com as orientações da assembleia de escola, sendo o presidente do conselho executivo o actor com mais bases de poder, tendo, por isso, maior capacidade de influenciar as decisões da assembleia de escola.

Contudo, as reflexões/conclusões que iremos produzir com base nos dados recolhidos são relativas ao universo escolar onde foram recolhidos os dados, pois cada comunidade educativa tem características próprias que a diferenciam de qualquer outra. Todavia, não deixam de ser importantes para qualquer organização educativa, quanto mais não seja para ser mais um elemento a ter em conta em reflexão interna de qualquer instituição educativa.

1. Fundamentação metodológica

Realizámos a investigação apenas numa escola pública, que mais adiante caracterizaremos, sendo, por isso, um estudo intensivo numa organização educativa específica. A opção por realizar a investigação numa única escola pública teve por objectivo analisar no caso concreto de uma escola as consequências da implementação do decreto-lei n.º 115-A/98 ao nível da administração das escolas. Como somente as escolas dos 2º e 3º ciclos e secundárias já tinham há alguns anos a vivência de uma gestão interna, a escolha recaiu numa escola secundária com 3º ciclo. A escolha desta escola não se baseou na convicção de que ela era representativa das escolas secundárias com 3º ciclo portuguesas, mas ao facto de ser uma escola com alguma dimensão em que, com maior probabilidade, os representantes nos vários órgãos não seriam sempre os mesmos. Além disso, também foi considerado as facilidades concedidas pelos órgãos de administração escolar à concretização desta investigação na instituição.

A nossa investigação apresenta similitudes com um estudo de caso, embora não apresente todas as características de um estudo dessa natureza, nomeadamente porque não analisa a escola, ou mais especificamente os órgãos assembleia de escola e conselho executivo, de forma tão intensa quanto um estudo de caso requer. De facto, por limitações de tempo e também por condições circunstanciais à própria escola, não nos é possível

realizar um estudo que decorra desde a apresentação de candidaturas aos órgãos até ao final dos seus mandatos e consequente impacto do exercício dos mesmos na comunidade escolar e educativa.

Apesar destas limitações, a investigação será importante para a comunidade educativa à qual a escola pertence, podendo também ser importante para reforçar ou contrariar outros estudos existentes sobre a temática.

Para testar as hipóteses por nós formuladas, e para tornar mais fidedignas as conclusões da investigação, optámos por recolher informação recorrendo a diversos instrumentos de observação. Assim, decidimos fazer análise documental, observação presencial e entrevistas.

Procurámos utilizar técnicas diferenciadas para nos permitir a triangulação dos dados. Além disso, nem sempre os documentos, nomeadamente as actas, transparecem a situação real, especialmente no que concerne às discussões e ao modo como são sentidas por cada um dos actores. A entrevista não poderia ser por nós dispensada porque, através dela, pode obter-se material precioso e inalcançável por qualquer outra técnica de observação. Todavia, pareceu-nos importante que ela não fosse a estratégia dominante para a recolha de dados, mas fosse realizada paralelamente com outras técnicas, porque muita informação relevante também pode ser obtida por outras técnicas.

Optámos por um tipo de entrevista semi-estruturada por forma a dar ao entrevistado liberdade nas respostas produzidas, visando perceber o seu ponto de vista sobre as situações que lhe eram apresentadas. Esta opção não nos impediu de, sempre que considerámos oportuno, fazermos umas questões mais precisas para reconduzir a entrevista para os seus objectivos, para recuperar a sua dinâmica ou para incitar o entrevistado a aprofundar aspectos particularmente importantes, tendo, contudo, a preocupação de não colocar questões demasiado precisas para não viciar o entrevistado.

As outras técnicas utilizadas permitiram recolher informações que, por um lado, deram sustentabilidade às informações das entrevistas e, por outro, suscitaram problemáticas para a elaboração das mesmas. As informações recolhidas no nosso diário de investigação, muitas vezes em situação informal, bem como o nosso conhecimento do

sistema educativo²⁴⁶, que, saliente-se, não nos impediu de termos permanentemente uma atitude de abertura ao surgimento de novas situações, vieram clarificar situações mais dúbias e a construir conclusões.

Os resultados obtidos e o modo como foram recolhidos condicionaram o seu tratamento a técnicas exclusivamente qualitativas. Não foi nossa pretensão fazer uma recolha de dados que pudesse vir a ser mensurável atendendo a que as variáveis em estudo eram de natureza qualitativa. Por isso, não aplicámos qualquer método estatístico nem nenhum teste de hipóteses. Apesar disso, a análise dos dados não ficou mais débil em seriedade e rigor, pois procurámos destacar os aspectos essenciais na relação de poderes entre a AE e o CE, que nos forneceram fundamentos para conferir a estes órgãos atributos de natureza qualitativa que, na escola em estudo, os caracterizam.

Sendo a investigação de natureza qualitativa, vamos recorrer à análise de conteúdo das informações recolhidas pelas várias técnicas para o tratamento dos dados. Além disso, como realizámos observação directa, a nossa percepção do decorrer das situações também será tida em conta, nomeadamente quando não houver uma convergência visível da informação recolhida por outras técnicas.

Após a análise da informação, categorizámos os dados por forma a testar mais facilmente as hipóteses de trabalho. Procurámos fazer o cruzamento das informações provenientes dos actores pertencentes aos diversos órgãos mas também, de entre os elementos da assembleia de escola, entre as informações recolhidas em actores oriundos de sectores diferentes.

2. Caracterização da escola

A investigação decorreu numa escola secundária/3 da parte sul do distrito de Viseu. É a única escola do ensino secundário do concelho a que pertence, o qual é de meio essencialmente rural. Nas proximidades da escola está sediado um centro de emprego do IIEFP que também promove, em articulação com as empresas, formação em alternância.

²⁴⁶ Por sermos elementos do sistema educativo e pertencentes a uma escola com características semelhantes à investigada, tendo já feito parte dos dois órgãos em estudo.

O concelho onde se situa a escola tem 26 freguesias, e além destes agrupamentos urbanos o concelho tem muita zona florestal e uma zona montanhosa, sendo que duas das freguesias ficam separadas da sede do concelho por essa serra. O concelho é atravessado por um itinerário principal, que passa a pouca distância da sede do concelho, e também por vários cursos de água. O concelho ao se situar na confluência da plataforma de um grande rio com um dos relevos das Montanhas Ocidentais deu origem a uma paisagem diversificada: a planura de alguns locais irrigada pelos cursos de água e, em oposição, a parede granítica da serra.

Os limites do concelho fazem fronteira com 6 outros concelhos do mesmo distrito e do distrito de Aveiro. A actual delimitação do distrito mantém-se desde 1876, depois da integração de algumas freguesias pertencentes a outros concelhos e de outras que anteriormente eram sede de concelhos. Na década de 80 do século XX a sede do concelho passa a ter categoria de cidade. As referências históricas indicam que a partir daí o concelho e a região se modernizaram com a construção de avançadas infra-estruturas, tendo-se também consolidado e fortificado a oferta turística, em parte pelo vasto património natural, arqueológico e edificado. Na realidade, as referências do património arquitectónico do concelho são variadas e distribuem-se por todas as freguesias. Também o património arqueológico é diversificado e de vários períodos históricos, o qual se distribui pelas várias freguesias.

O sector industrial encontra-se bastante desenvolvido, existindo 4 grandes zonas industriais nas imediações da sede do concelho.

Todas as freguesias do concelho têm inúmeras associações e clubes nas vertentes recreativas, desportivas, humanitárias, culturais e desportivas.

Relativamente às instituições educativas, somente uma das freguesias não tem nenhuma escola, e as 88 escolas distribuem-se, tendo em conta o nível de ensino, do seguinte modo: 26 Jardins de Infância, 56 escolas do 1º ciclo, 4 escolas básicas dos 2º e 3º ciclos, 1 escola secundária e uma escola profissional. Na sede do concelho, onde se situa a escola em investigação, existem as seguintes escolas: 2 Jardins de Infância, 4 escolas do 1º ciclo, 1 escola básica dos 2º e 3º ciclos, 1 escola secundária e uma escola profissional.

Na escola em investigação a rede escolar tem, além do 3º ciclo e secundário, o ensino recorrente básico e secundário, sendo o total de alunos médio de 1300 (1100

diurnos e 200 nocturnos). A escola tem cerca de 130 professores e 45 elementos do pessoal não docente.

No ensino secundário funcionam cursos gerais dos quatro agrupamentos definidos na matriz do ensino secundário e cursos tecnológicos de todos esses agrupamentos com excepção de um. Também a nível do ensino recorrente secundário são oferecidos cursos gerais e tecnológicos.

O horário de funcionamento é de 2^a a 6^a das 8.35 às 17.25, com excepção da 4^a feira que é das 8.35 às 13.25. À noite funciona das 19.30 às 23.40.

A escola tem uma construção relativamente recente e é constituída por seis pavilhões, sendo, quatro destinados às actividades lectivas e os outros dois destinados essencialmente aos serviços (num deles secretaria, gabinete do conselho executivo, sala de professores, sala de directores de turma, reprografia, biblioteca, e no outro cozinha, refeitório, papelaria, salas de alunos e pessoal não docente). Tem alguns espaços destinados à utilização de materiais informáticos e multimédia. De salientar que no regulamento interno, em nenhum dos edifícios consta um espaço destinado aos serviços da assembleia de escola ou, pelo menos, do seu presidente.

A assembleia de escola é constituída por 16 elementos assim distribuídos

Sector	Número
Docentes	8
Não Docentes	2
Alunos	2
Pais/Encarregados de Educação	2
Autarquia	1
Actividades de carácter cultural, artístico, científico, ambiental e económico	1

Quadro 3: Constituição da assembleia de escola

Segundo o art. 16º, alínea d), do regulamento interno, o elemento que representa as actividades de carácter cultural, artístico, científico, ambiental e económico é escolhido pelos restantes membros da assembleia de escola depois de ouvidos os conselhos executivo e pedagógico. A actual assembleia está em funcionamento desde o final do ano lectivo 2001/2002, tendo havido em relação à anterior alteração de quase

todos os elementos (7 docentes, 2 pessoal não docente, - os alunos, em regra, vão mudando anualmente), sendo um dos quais o presidente.

O conselho executivo é constituído por 1 presidente e 2 vice-presidentes, equipa que já vai no 2º mandato de 3 anos. Existem ainda 3 assessorias técnico-pedagógicas (2 para os cursos diurnos e 1 para os cursos nocturnos) as quais são aprovadas anualmente pela assembleia de escola.

O conselho pedagógico tem 19 elementos assim distribuídos

Sector	Número
Presidente do conselho executivo, também presidente do conselho pedagógico	1
Representante dos pais/encarregados de educação	1
Representantes dos alunos do secundário	2
Representante do pessoal não docente	1
Representante dos serviços de psicologia e orientação	1
Representante dos projectos de desenvolvimento educativo	1
Representante dos orientadores dos núcleos de estágio e delegados à profissionalização	1
Coordenadores de directores de turma (1 do ensino básico e outro do secundário)	2
Coordenadores dos departamentos curriculares	9

Quadro 4: Constituição do conselho pedagógico

De salientar que 14 dos 19 elementos são docentes e somente os restantes 5 são de outros sectores.

Está sediado na escola o centro de formação da associação de escolas do concelho onde a escola pertence.

3. Recolha de dados

Como anteriormente referimos, efectuámos a recolha de dados recorrendo a três técnicas diferentes - análise documental, observação presencial e entrevistas. Vamos agora referir as opções que efectuámos para implementar cada uma delas.

Para a análise documental solicitámos inicialmente o regulamento interno da escola, regimentos do conselho executivo e da assembleia de escola e actas das reuniões destes órgãos desde o início do funcionamento da assembleia. Todos estes documentos nos foram fornecidos excepto as últimas actas por se verificar um ligeiro atraso no seu registo e o regimento do conselho executivo por não existir. Foi-nos também fornecido as convocatórias e listas de presenças das reuniões da assembleia.

Numa fase posterior, e na sequência da observação de uma reunião da assembleia onde se incumbiu o presidente do conselho executivo de transmitir uma recomendação ao conselho pedagógico, solicitámos também actas desse órgão, fundamentalmente das reuniões realizadas após uma reunião da assembleia de escola, as quais nos foram concedidas. Numa reunião da assembleia de escola foi-nos ainda fornecido um relatório do conselho executivo para a assembleia de escola referente ao primeiro trimestre do ano lectivo 2001/2002.

Assim, da nossa análise documental constaram os seguintes elementos:

Documento	Número
Regulamento interno	1
Regimento da assembleia de escola	1
Actas do conselho pedagógico	8
Actas do conselho executivo	11
Actas da assembleia de escola	7
Convocatórias das reuniões da assembleia de escola	8
Listas de presença das reuniões da assembleia de escola	8
Relatório trimestral do conselho executivo	1
Projecto Educativo ²⁴⁷	-

Quadro 5: Documentos para análise documental

A observação presencial desenvolveu-se em duas vertentes: uma relativamente às reuniões da assembleia de escola e outra ao expediente do conselho executivo. Além disso, outras observações foram sendo feitas no espaço escolar (por três vezes) mas em situação mais informal, sendo as informações recolhidas por este modo registadas no diário da investigação. Vários contactos telefónicos também foram realizados para

recolher informação das datas de reuniões ou para combinar a nossa presença na escola, contactos estes que, pela reacção dos actores, nos forneceram alguns indícios importantes para a investigação.

A observação às reuniões da assembleia ocorreu a todas as reuniões realizadas no ano lectivo 2001/2002 (duas), tendo a minha presença sido autorizada antes da ordem do dia na reunião de 6/12/01. A terceira reunião realizada no final do ano lectivo 2001/2002, a que não assisti, destinou-se somente à tomada de posse da nova assembleia de escola. Durante o ano 2002/2003 não assisti a nenhuma reunião fundamentalmente por incompatibilidade de horários, mas também para não prolongar demasiado a minha presença nas reuniões da assembleia de escola. Além disso, também considerei que a observação das duas reuniões no ano lectivo 2001/2002 nos permitiram observar aspectos essenciais para a investigação em curso. A acrescentar que, em Janeiro de 2003 a assembleia de escola suspendeu as reuniões até o conselho executivo apresentar o projecto educativo para a escola, pelo que as reuniões realizadas neste ano foram em número muito reduzido.

A observação do expediente ocorreu em três tardes (cerca de duas horas em cada uma delas) do mês de Maio de 2002, uma por semana, em três semanas seguidas, sendo que no conselho executivo estava sempre o presidente e um vice-presidente. Por dificuldades de compatibilização de horário nunca nos foi possível observar o expediente durante a manhã.

No que concerne às entrevistas, elaborámos questões que fossem de encontro à relação de poderes da assembleia de escola e do conselho executivo. Assim, as questões formuladas nas entrevistas procuram: a) verificar se a divisão de poderes entre estes dois órgãos prevista no decreto-lei n.º 115-A/98 está a ser efectivamente implantada na escola e identificar o modo como estes órgãos exercem esses poderes no processo de tomada de decisão; b) identificar quais os actores e os órgãos que detêm mais poder e mais importância ao nível da escola e da comunidade educativa; c) averiguar os assuntos que são tratados na assembleia de escola e como são seleccionados; d) identificar o tipo de relação entre a assembleia de escola, o conselho executivo e o conselho pedagógico; e) averiguar a importância da participação na assembleia de escola de outros actores

²⁴⁷ Este documento não fez parte da observação pelo facto de a escola não ter esse documento.

educativos; f) averiguar ainda a existência de órgãos de direcção e gestão. Os guiões das entrevistas constam dos anexos III, IV, V, VI e VII.

Seleccionámos os seguintes actores educativos para entrevistar: dois elementos do conselho executivo (o presidente e um vice-presidente), o actual presidente da assembleia de escola (que iniciou funções no final do ano lectivo 2001/2002), o anterior presidente da assembleia de escola porque a nossa investigação foi iniciada no decorrer do seu mandato, um representante na assembleia de escola dos professores, outro dos pais/encarregados de educação, outro do pessoal não docente, outro dos alunos e os representantes do município e das actividades de carácter cultural, artístico, científico, ambiental e económico, por forma a cobrir a diversidade de actores com assento nesse órgão. A selecção do representante dos professores foi efectuada pelo critério de maior assiduidade no mandato 1999-2002, segundo as listas de presenças fornecidas, e também pelo facto de simultaneamente ser elemento do conselho pedagógico. Para o representante dos pais/encarregados de educação e do pessoal não docente o critério foi o de maior assiduidade nesse mesmo mandato. No caso dos alunos deixámos ao critério do presidente do conselho executivo porque havia alteração todos os anos e bastantes ausências, não sendo o critério da assiduidade conclusivo. Além disso, ao nível das actas não foi notória a participação de qualquer aluno, o que também não nos ajudou na selecção do mesmo. O critério de assiduidade para a maior parte dos entrevistados afigurou-se-nos mais adequado pois, em princípio, quanto mais assíduo mais informado é o interlocutor. A nossa opção por um só elemento de cada sector advém do facto de serem vários elementos do mesmo órgão a serem ouvidos.

A concretização da entrevista ao representante dos alunos tornou-se inviável porque estes representantes na assembleia de escola mudam, em regra, anualmente e, nesta escola, têm sido sempre alunos do 12º ano, que no período da realização das entrevistas (Setembro de 2003) já não se encontravam nesta instituição. As entrevistas aos representantes da associação de pais, da autarquia e das actividades de carácter cultural, artístico, científico, ambiental e económico também não foram conseguidas por, segundo informações do presidente do conselho executivo, indisponibilidade dos mesmos. Não foi ainda entrevistado o actual presidente da assembleia de escola pelo facto de se ter reformado recentemente, estando neste momento a escola sem presidente da assembleia.

Saliente-se também que os elementos da assembleia entrevistados pertenciam à assembleia que cessou funções no final do ano lectivo 2001/2002 (a mesma assembleia onde foi realizada a observação presencial) pelo facto de a actual assembleia ter suspenso funções até ser apresentado o projecto educativo e ter reunido poucas vezes para que os seus elementos tivessem um conhecimento real do funcionamento desse órgão. No entanto, essa escolha não foi acolhida pelos elementos docentes pelo facto de já não fazerem parte desse órgão.

Assim, das 10 entrevistas programadas apenas 4 foram conseguidas, cujos interlocutores passamos a caracterizar

Entrevistado	Sexo	Idade	Grupo	Categoria Profissional	Tempo de serviço (anos)
Presidente do conselho executivo	M	42	11ºB	PQND	18
Anterior presidente da assembleia de escola	M	47	1º	PQND	23
Representante do pessoal não docente	M	48	-	AAE	9
Vice-presidente do conselho executivo	F	37	11º B	PQND	12

Quadro 6: Características dos entrevistados

Apesar de não conseguirmos todas as entrevistas, as realizadas afiguram-se ricas em conteúdo e bastantes para suportar as nossas conclusões.

Antes da realização das entrevistas, foram expostos a todos os interlocutores os objectivos da investigação e, para um conhecimento mais aprofundado da mesma, foram remetidos para a leitura do projecto depositado no conselho executivo, o qual foi objecto de análise na assembleia de escola aquando da aprovação da assistência às reuniões.

Todas as entrevistas foram gravadas, com autorização prévia dos entrevistados, cujas transcrições se encontram em anexo. Também foi dada garantia a todos do anonimato das informações e da destruição das fitas assim que analisadas.

4. Análise e interpretação dos dados

Vamos passar ao tratamento dos dados recolhidos e simultaneamente vamos proceder a algumas reflexões sobre os mesmos, nomeadamente acerca do que eles indiciam relativamente à assembleia de escola e ao conselho executivo. Nesta análise, vamos procurar recorrer, sempre que possível, aos quadros sócio-político e conceptual anteriormente tratados por forma a termos uma leitura dos dados à luz de duas perspectivas diferentes e também para dar mais sustentabilidade às conclusões que vamos retirar.

Depois da análise global relativamente a cada um dos órgãos supracitados, vamos enunciar algumas características que, pela nossa interpretação dos dados, os caracterizam. Posteriormente, vamos procurar relacionar os poderes da assembleia de escola e do conselho executivo por forma a poder confirmar/infirmar as hipóteses formuladas e a encontrar resposta ao nosso problema inicial.

4.1. Relação de poderes nos órgãos de direcção e gestão

Vamos proceder à análise dos poderes da assembleia de escola e do conselho executivo de forma separada tendo em conta os dados que observámos. Saliente-se que tivemos como padrão o decreto-lei n.º 115-A/98 e o regulamento interno da escola. Contudo, no regulamento interno não foram atribuídas mais competências a estes dois órgãos para além daquelas que constam do decreto-lei citado e de legislação e/ou circulares dele decorrentes. Saliente-se, todavia, que o regulamento interno não estava totalmente de acordo com a legislação vigente quando me foi entregue a 6/11/01, pois, por exemplo, ainda não constava que a tomada de posse do conselho executivo era da competência do presidente da assembleia de escola.

Na nossa observação, não procurámos analisar ao pormenor o exercício das competências estipuladas por lei da assembleia de escola e do conselho executivo, enfatizando mais o exercício dessas competências e as relações de poder estabelecidas entre os dois órgãos por forma a fazer convergir a recolha de dados para a temática em estudo e para as nossas hipóteses de trabalho.

Eventualmente poderemos ter dado menos importância a alguns aspectos que poderiam valorizar mais a investigação. Contudo, para não alongar demasiado a mesma e para não nos desfocar da temática que procurávamos investigar, optámos por não abrir demasiado o nosso horizonte ao nível da recolha de dados. Assim, por ser um estudo muito circunscrito na temática, procurámos fazer ilações das relações de poder entre a assembleia de escola e o conselho executivo exemplificando com situações concretas, para nos ajudar a perceber o funcionamento desses órgãos e também para suportar a categorização que efectuámos na para final da análise dos poderes de cada um dos órgãos.

4.1.1. Assembleia de escola como órgão “decorativo”

Pelos dados que observámos podemos dizer que a assembleia de escola é um órgão pouco valorizado, arriscamos até a dizer desvalorizado, pela comunidade escolar, o que aliás nos foi confirmado por diversas vezes, formal e informalmente, pelo anterior presidente da assembleia de escola. Esta desvalorização é claramente expressa quando este actor afirma que não deu continuidade ao seu trabalho recandidatando-se de novo à assembleia de escola porque

“Achava que aquilo não servia para nada. [...] Achava que a assembleia [...] estava a intervir pouco na escola” (entrevista de 26/9/03)

e por isso

“não queria intervir naquilo” (id., ibid.)²⁴⁸.

Expressões como

“A assembleia de escola acho que não serve para nada”

e

“aquilo não tem interesse nenhum”

são uma constante no discurso deste actor educativo. Afirma mesmo que

“Eu não acredito 115-A”

e acrescenta

²⁴⁸ A vice-presidente do conselho executivo afirma que, na sua opinião, “as pessoas nem sequer falam muito na presença dessa instituição [AE] [...] porque não sentem falta [...], realmente não me parece que seja uma coisa que as pessoas sintam” (entrevista de 20/10/03).

“se não tinha existido assembleia de escola como é que tinha havido conselho executivo? [...] Não tinha havido. E por isso nós fizemo-lo na véspera [...], no último dia, uma hora antes [...] para viabilizar [...] para não haver um buraco aqui na escola” (id., ibid.).

E continua,

“Três anos chegou, agora [...] se quiserem outros que vão, eu para mim agora se ficar com buraco ou sem buraco [...] [não me interessa]” (id., ibid.).

Este desinteresse em continuar na assembleia de escola manifestado pelo seu anterior presidente é alargado a todos os representantes dos docentes pois, na realidade, registou-se uma alteração quase total nos representantes deste sector. Por tudo que observámos e que vamos relatar ao longo do tratamento de dados, leva-nos a afirmar que uma das principais causas desse desinteresse é o reconhecimento de que a assembleia de escola não passa de um mero órgão decorativo e com pouco significado ao nível das decisões escolares.

Apesar da desconsideração da assembleia pelo seu anterior presidente, outros actores procuram atribuir à assembleia de escola uma certa valorização, a qual se regista somente ao nível do discurso. De facto, informalmente (DI, em 16/11/01), o presidente do conselho executivo desvalorizou completamente a assembleia de escola ao afirmar-nos que

“Na escola não davam importância à assembleia de escola”.

Porém, na sua entrevista em 17/09/03 procurou valorizá-la colocando-a num nível superior ao conselho executivo até porque, afirma,

“basta ter poder para [...] destituir o presidente do conselho executivo”
(entrevista de 17/9/03)

e, assim,

“se tem esse poder é porque é o órgão máximo” (id., ibid.).

Todavia, nalgumas questões essa valorização era notoriamente destituída de validade real pelas argumentações apresentadas pelo presidente do CE. Na realidade, afirma que

“a decisão continua a ser quer do conselho executivo quer do conselho pedagógico mas com a assembleia a tomar conhecimento” (id., ibid.),

configurando a assembleia como um órgão que toma conhecimento dos assuntos, não sendo sequer consultivo. Além disso, também um dos anteriores representantes do pessoal não docente na assembleia de escola, embora se mostrasse pouco esclarecido sobre o

funcionamento dos vários órgãos, procurou valorizar a assembleia de escola e o seu presidente argumentando que a criação deste órgão trouxe ligeiras melhorias, porque

“resolvem-se as coisas [...] mais rapidamente” (entrevista de 26/9/03)

e também porque

“melhorou a intercomunicação entre a autarquia e escola e outras [instituições]”²⁴⁹ (id., ibid.).

Por outro lado, a vice-presidente do CE coloca a AE no patamar inferior da hierarquia da escola quando se referencia ao CE, ao CP e à AE. Na realidade, refere que a assembleia

“tem o seu poder [...] e tanto é que ele é o órgão que pode destituir o conselho executivo” (entrevista de 20/10/03),

embora acrescente que

“se calhar o que tem menos influência é a assembleia”

pois

“se calhar na legislação o que diz é que poderes tem bastantes”,

todavia, afirma que

“eu acho [...] que não há nada que na escola não funcione por falta de aprovação da assembleia” (id., ibid.).

Acrescenta mesmo esta docente que o conselho pedagógico é

“muito mais útil do que a assembleia. Se eu daí tivesse que eliminar um seria esse [AE] (id., ibid.).

A desvalorização da assembleia de escola por nós referida também se verifica ao nível do funcionamento da própria assembleia. De facto, na reunião de 13/3/02 o presidente da assembleia de escola mostrou algum desconhecimento acerca da composição do órgão que preside, pois ao analisar as presenças dirigiu-se ao presidente do conselho executivo a perguntar

“Quantos são os representantes dos pais?” (observação presencial de 13/3/02)

e ao ser informado que eram dois afirmou

“Não sabia” (id., ibid.).

²⁴⁹ Não podemos deixar de referir, para poder contextualizar esta argumentação, que o representante da autarquia foi o elemento mais ausente das reuniões da assembleia de escola.

Esta ausência de importância também é notória pelo nível de assiduidade dos seus elementos. De facto, o ponto 10 do regimento da assembleia refere que

“A falta de comparência a três reuniões seguidas ou interpoladas da assembleia de escola origina a perda de mandato dos seus membros”.

Contudo, alguns dos seus elementos ultrapassaram esse limite mas continuaram a ser membros efectivos da assembleia²⁵⁰ (caso do representante da autarquia, como nos foi confirmado pelo presidente do conselho executivo - DI em 16/11/01 - e como foi por nós verificado nas listas de presenças e nas reuniões assistidas - em 10 esteve em 2 -). De salientar que o representante das actividades de carácter cultural, artístico, científico, ambiental e económico só passou a fazer parte da assembleia em Junho de 2000 (cerca de um ano após o início do mandato) e esteve mais vezes presente (embora poucas) que o representante da autarquia, que se revelou o elemento com mais ausências. Note-se também que os docentes e não docentes foram os elementos mais assíduos às reuniões. Realce-se ainda que já houve uma situação em que a reunião convocada para o dia 17/7/01 não se realizou por falta de *quorum* (estiveram somente 6 elementos além do presidente do CE do presidente da AE)²⁵¹.

Todavia, esta desvalorização é confusamente assumida pelo presidente do CE pois valoriza-a e, simultaneamente, desvaloriza-a. De facto, o presidente do CE na entrevista que nos concedeu em 17/09/03 deixou transparecer a ideia de a assembleia de escola ser um mero órgão decorativo²⁵² por ter reduzido poder de intervenção e referir que é importante que

“as competências deles [AE] possam ser ouvidas de forma a que se faça alguma coisa”,

embora afirme que as pessoas pensam que a assembleia pode ser útil em alguns aspectos. O presidente do CE refere ainda que, nem afirma isto para que a assembleia tenha mais competências, mas para mostrar que

²⁵⁰ De salientar, porém, que no ponto 11 do mesmo regimento se regulamentar os pedidos de relevação de faltas devidamente fundamentadas e em reunião de 3/4/01 terem sido autorizadas pela assembleia como consta da acta dessa reunião. Porém, segundo o anterior presidente da assembleia de escola, normalmente os que faltavam menos eram os que pediam relevação de faltas (em regra, professores e funcionários da secretaria) e os que faltavam sempre não diziam nem mandavam nada, inclusivamente refere que o representante da autarquia “nunca deu cavaco nenhum” (entrevista de 26/9/03), o que mostra a desvalorização da sua participação num órgão escolar.

²⁵¹ Refira-se que o presidente do CE e o presidente da AE não constam da lista de presenças o que indicia que estes actores estão sempre presentes.

²⁵² A vice-presidente do CE identifica a AE como um órgão onde se prestam algumas informações.

“ se calhar os serviços centrais também [...] deveriam ouvir mais as próprias assembleias” (id., ibid.).

Porém, este responsável não deixa de acrescentar que

“a assembleia é um órgão que [...] devia ser mais valorizado²⁵³ nas escolas e que [...] a legislação e não só e [...] os próprios serviços centrais não permitem que a assembleia [...] tenha o lugar na escola que deve ter” (id., ibid.).

Este actor entende, ainda, que a criação deste órgão pode ser vista como uma medida de valorização da escola mas que, na prática, essa valorização não é conseguida pelas condições adversas constantes na regulamentação e consequente implementação da assembleia de escola. Porém, o anterior presidente da assembleia de escola traçou um quadro bastante pessimista da importância deste órgão, reduzindo-o a um órgão

“mais consultivo do que outra coisa” (entrevista de 26/9/03)

e, mesmo assim, sem grandes consequências ao nível da intervenção escolar pois afirma este actor

“Não reconheço grande interesse no 115-A porque não me parece que, neste momento, a comunidade esteja com grande vontade de intervir na escola. Aliás, todas as oportunidades que se dão para intervir não intervêm [...]. E portanto, penso que os professores têm outros sítios melhores para intervir do que aquele” (id., ibid.).

Acerca da importância da participação da comunidade na AE o anterior presidente desse órgão afirma que

“Não, acho que não. Para já não foram muito assíduos e penso que a maior parte dos problemas não os conheciam, e que muitas vezes [...] [faziam comentários] muito superficiais. E acho que é muito difícil um pessoa de fora ter uma opinião válida [...] para este processo. Estou convencido que nunca vai ser muito fácil. [...] para já não foi assídua, e a que foi não me pareceu que tenha sido importante” (id., ibid.).

Pelo contrário, o presidente do conselho executivo refere que, apesar de se terem registado bastantes ausências, nomeadamente do representante autárquico, em regra, todos os elementos da assembleia de escola não docentes têm contribuído para tomar decisões mais consensuais, destacando que

²⁵³ A este propósito, refere o presidente do CE que algum desinteresse registado ao nível da assembleia de escola se deve também à ausência de benefícios para os seus elementos. Este actor refere que “ou as pessoas vão para lá [AE] e têm uma redução para desempenhar o seu cargo [...] e aí [...] sentem [...] algum benefício em estar na assembleia, ou então torna-se um bocado complicado; aí até para os pais e para os outros estarem ali na assembleia, quer dizer, muitas vezes as pessoas não podem ir [...] não podem faltar ao seu emprego” (entrevista de 17/9/03).

“em termos dos pais e dos alunos, eles estão sempre presentes e têm contribuído para [...] o bom funcionamento da escola” (entrevista de 17/9/03).

Além disso, a vice-presidente do CE refere que

“há [...] uma série de situações que realmente poderiam e deveriam ser melhoradas mas que também tem que haver uma colaboração de fora. A assembleia de escola se calhar não o pode fazer [...] por ser um número reduzido de pessoas, não ter tanta intervenção [...] porque os outros [da comunidade envolvente] também não querem vir” (entrevista de 20/10/03).

E acrescenta,

“realmente, utopicamente, parece-me que era algo que deveria existir e deveria funcionar, pelo tipo de pessoas que estão, porque abarca, ou tenta abarcar, os vários sectores e isso parece-me muito bonito²⁵⁴. Agora, o que efectivamente acontece é que realmente não me parece que seja muito fácil” (id., ibid.)

e continua,

“Não me parece que seja muito fácil [...] até porque, por exemplo, a associação de pais, eles estão constantemente a dizer que têm dificuldades em que os pais venham”

e reforça,

“realmente aquele órgão [AE] seria muito bom se realmente as pessoas que lá estão [...] tivessem um grande conhecimento [...] o que não acontece na maioria dos casos, e, portanto, isso acaba por ser um bocadinho em vão” (id., ibid.).

O discurso desta docente mostra claramente que, teoricamente, a assembleia de escola assenta em pressupostos que valorizam a comunidade mas que as condições reais desta localidade e das pessoas inviabilizam qualquer tentativa de integração da escola no meio e da comunidade envolvente na vida da escola.

Apesar das lacunas do funcionamento da assembleia apontadas pelo presidente do conselho executivo ao nível da valorização deste órgão nas estruturas do Ministério da Educação, refere ainda este actor que

“o conselho directivo antes era [...] o órgão [...] máximo da escola [...] e com o 115 o órgão de topo passou a ser a assembleia” (id., ibid.),

colocando nos dois níveis inferiores da hierarquia da escola o conselho executivo, em primeiro, e depois o conselho pedagógico. Os argumentos apresentados para esta posição

²⁵⁴ A vice-presidente do CE considera que esta situação também não será alterada, na sua opinião, com os conselhos municipais de educação, e afirma “É só mais um órgão, é só mais um motivo [...] para as pessoas

de topo são apenas dois: o facto de ser a assembleia a exercer o controlo do conselho executivo e o poder da assembleia de destituir o conselho executivo.

Apesar desta cadeia hierárquica definida pelo presidente do CE, refere este responsável que ao nível da tomada de decisão não se registaram grandes alterações com a implementação do modelo consignado no citado decreto-lei, pois

“a decisão continua quer do conselho executivo quer do conselho pedagógico”
(id., ibid.),

embora reconheça que é a assembleia que define as grandes linhas. Esta argumentação do presidente do conselho executivo é convergente para a posição do anterior presidente da assembleia de escola que considera que o órgão de topo é o conselho executivo, sendo que

“a assembleia não manda aqui nada, nem quer mandar” (entrevista de 26/9/03).

Esta posição é, de alguma forma, corroborada por um dos anteriores representantes do pessoal não docente que refere que

“talvez a assembleia [...] tenha [...] um bocadinho menos [de poder]”
(entrevista de 26/9/03),

identificando o conselho executivo como o órgão que tem mais poder na escola, embora admita que o conselho executivo segue, de alguma forma, as linhas emanadas da assembleia de escola²⁵⁵. Pelo contrário, a vice-presidente do CE coloca numa escala crescente de poder, a AE, o CE e, no topo, o CP, argumentado que

“o conselho executivo tem que ter sempre o apoio de outras pessoas. E acho que [...] para as decisões imediatas ele [CE] está, mas para as grandes decisões [...] acho que não pode ser uma só pessoa porque embora tenha sido nomeado e tenha sido indicado pela escola, acho que há um grupo de outras pessoas que também têm [que intervir]” (id., ibid.).

Acrescenta esta docente,

“tudo parte sempre do professor. E realmente, todas as decisões, ou grande parte das decisões, são tomadas em pedagógico, que têm os representantes dos departamentos [...], e portanto os próprios departamentos tomam decisões, ou pelo menos propõem, e a partir daí, com certeza, que dão algumas orientações possíveis que o conselho pedagógico aprova, não aprova” (id., ibid.).

se juntarem e, se calhar, debaterem as coisas que já estão debatidas” (entrevista de 20/10/03), não sendo nada no sentido da concretização.

²⁵⁵ Este actor educativo considera que ao nível do poder, o conselho pedagógico e o conselho executivo estão num nível muito equiparado, colocando a assembleia num nível inferior.

Esta posição é realmente convergente com todas as dos outros docentes entrevistados que colocam em destaque o papel do pessoal docente e ignorando os outros sectores.

Além de tudo o que relatou o presidente do conselho executivo refere que a existência da assembleia de escola não tem limitado a decisão dos outros órgãos pois a assembleia reúne poucas vezes, não o fazendo propositadamente para tomar posição para determinados assuntos correntes, só se forem demasiado graves, o que, segundo o presidente, nunca aconteceu. A assembleia de escola debruça-se apenas sobre o RI, o PE, o PAE e problemas mais globais da escola. Além disso, afirma o presidente do CE, é mais fácil reunir o CE do que a assembleia de escola, porque

“é um órgão que pode reunir a qualquer hora enquanto que os outros [...] [nomeadamente a assembleia] pelo menos tem que demorar 48 horas” (entrevista de 17/9/03).

A opinião da vice-presidente do CE é convergente para a posição do presidente do mesmo órgão. Na realidade, afirma que

“o projecto educativo ou o plano [de actividades] são assuntos que [...] a assembleia por norma tenta tratar” (entrevista de 20/10/03)

mas acrescenta

“qualquer coisa que ocorra na escola, a assembleia de escola não se reúne obrigatoriamente para isso” (id., ibid.)²⁵⁶.

O presidente do CE assegurou que a divisão de poderes entre os três órgãos não é completamente definida porque existe uma boa relação entre todos e como os problemas são debatidos noutros órgãos, atingem facilmente o consenso na assembleia. Acrescentou ainda que, os elementos são da escola e conhecem os seus problemas pois, adianta,

“os departamentos estão representados no pedagógico” (id., ibid.),

e

“na assembleia estão professores que pertencem a departamentos” (id., ibid.)

e, por isso, todas

“as pessoas estão informadas” (id., ibid.).

²⁵⁶ A vice-presidente do CE referiu que a AE só tem as reuniões que estão previstas (1 por período), não havendo reuniões suplementares.

Esta posição aponta para uma desvalorização dos elementos exteriores à escola, mas o presidente do conselho executivo refere

“Também, no fundo, os exteriores à escola é a associação de pais [...] com quem nós temos um bom relacionamento e com quem falamos, portanto [...] as coisas funcionam na base do bom relacionamento” (entrevista de 17/9/03),

o que facilita a discussão dos assuntos. De alguma forma, o anterior presidente da assembleia de escola está em sintonia com o presidente do conselho executivo ao afirmar que

“toda a gente sabia tudo. Quer dizer, nós sabíamos muito bem que se passava na escola, portanto, nós na assembleia de escola não precisávamos de recolher informações do executivo” (entrevista de 26/9/03),

valorizando, assim, os actores docentes e excluindo desse processo os elementos não escolares, o que é reforçado pelo que este actor afirmou relativamente à sua participação na assembleia de escola. Também a vice-presidente do CE afirma

“que os pais estão muito fora da escola” (entrevista de 20/10/03)

mas que

“com a presença da assembleia de escola [...] eles já deveriam estar [na escola]” (id., ibid.)

Apesar do contexto em que funciona a assembleia de escola e a mais ou menos valorização que lhe é atribuída, os elementos pertencentes a este órgão procuram intervir, umas vezes nas áreas das suas competências, outras vezes nas competências de outros órgãos. De facto, desde que a assembleia de escola iniciou funções no final do ano lectivo de 1999, procurou fazer um acompanhamento e até alguma pressão na elaboração do projecto educativo cuja aprovação é da sua competência. Contudo, e apesar de estar registado em várias actas, e também por nós observado diversas vezes, o presidente do conselho executivo foi questionado sobre o andamento do processo de elaboração desse documento, o que aconteceu na realidade é que a assembleia de escola não aprovou no mandato 1999-2002 o projecto educativo de escola, tendo sido afirmado pelo presidente do conselho executivo na reunião desta assembleia (13/3/02) que o projecto

“amanhã vai ser entregue no conselho executivo e vai ser distribuído para discussão nos diferentes órgãos” (observação presencial),

sendo que

“a aprovação [deste documento] já não será nesta legislatura [da assembleia]”
(id., ibid.).

Ao longo desse processo a própria assembleia sugeriu estratégias para tratamento das informações recolhidas antes da elaboração do projecto educativo (acta AE de 30/6/2000), o próprio presidente da assembleia de escola pressionou a sua elaboração chegando a afirmar que

“a questão deveria ser posta novamente ao conselho pedagógico e à comissão encarregada dos trabalhos, para que ficasse esclarecido se há, de facto, intenção de se definir e implementar um projecto educativo na escola ou se se deve tirar daí o sentido” (acta AE 3/4/01).

Na reunião de 6/12/01, um professor da assembleia apresentou a proposta de

“dar prazo para fazer urgentemente um projecto educativo, incluindo estratégias que vão de encontro às preocupações manifestadas nas reuniões da assembleia acerca do insucesso educativo” (observação presencial).

Apesar disso, a assembleia, num mandato de três anos, não conseguiu dotar a escola de um projecto educativo, o que nos leva a afirmar que não tem força suficiente para exigir ao conselho executivo a apresentação de uma proposta de projecto educativo. A assembleia que iniciou funções no final do ano lectivo 2001/2002 ainda não aprovou o projecto educativo e, como forma de pressão, suspende as suas funções comunicando ao presidente do conselho executivo, segundo o que nos foi relatado pelo anterior presidente da assembleia, que

“quando houver projecto educativo, nós voltamos a reunir” (entrevista de 26/9/03),

mostrando, de alguma forma, uma posição de força mas que é notoriamente inconsequente porque decorridos vários meses após essa suspensão ainda não existe projecto educativo e a escola funciona exactamente como qualquer outra.

Existe pouco consenso relativamente à importância do projecto educativo na escola. De facto, a proposta do docente na assembleia de escola vai no sentido de arranjar um qualquer projecto educativo com urgência. Por outro lado, a vice-presidente do CE refere que o projecto educativo é

“uma coisa que realmente não me afecta nada isso. [...] acho que, inclusivamente, a escola funciona perfeitamente sem a presença do projecto educativo” (entrevista de 20/10/03).

E acrescenta,

“porque é assim, o projecto educativo não é mais nem menos do que colocar num papel aquilo que as pessoas poderão pensar do que é mais importante” (id., ibid.).

Todavia, justifica mais esta posição ao afirmar

“Não sei se interessa o projecto educativo da maneira como ele está neste momento planificado, não sei se isso é assim uma coisa tão importante, ou seja, não sei se é tão importante a existir esse projecto educativo para o funcionamento da escola” (id., ibid.),

embora reconheça que uma localidade é diferente das outras e cada escola está inserida numa dada situação. Para esta docente

“é importante as pessoas verem os problemas reais dos alunos. Que muitas vezes os projectos educativos são [...] para o *proforme*. [...] Eu não sei se realmente as pessoas não se preocupam muito mais em pôr papel²⁵⁷ do que em pôr o que é fundamental [...] e na realidade acaba por ser uma coisa que não tem tanto valor como isso” (id., ibid.).

Nesse sentido, considera mais importante um projecto anual em que cada ano se trata um assunto pois o

“projecto educativo acaba por criar ali um determinado limite e determinadas coisas, embora possa ir evoluindo e possa ser adaptado anualmente” (id., ibid.).

E como que em resposta aos que a toda a força querem um projecto educativo, refere esta vice-presidente, de forma contundente, que

“aquilo [PE] acaba por ser um escape. Já tenho aquilo, acabou, não tenho que pensar mais” (id., ibid.)²⁵⁸.

Contudo reconhece esta vice-presidente que

“a parte boa do projecto educativo [...] é o levantar dos problemas. E se calhar o que interessava [...] é avaliar-se estas dificuldades e os problemas que existem” (id., ibid.).

A inexistência do projecto educativo nesta escola com certeza que não é alheia a esta perspectiva pouco optimista de alguns responsáveis escolares relativa à importância

²⁵⁷ A este propósito refere que “Alguns que eu vejo acho que às vezes são um bocadinho cópias, tiram um bocadinho de um lado, fazem outra coisinha, um remendo aqui” (id., ibid.).

²⁵⁸ A este propósito refere que “o que as pessoas querem realmente é que tenha um título e dizer ali meia dúzia de palavras e as pessoas sossegam [...]. E parece-me que esse espírito [...] não está correcto, ou as coisas se fazem realmente bem e existe uma colaboração, existe não sei o quê para fazer como deve ser e para realmente se concretizar, ou se é só para ser um projecto educativo para dizer que temos, também não interessa, que é o que na maioria das escolas [...] acontece” (entrevista de 20/10/03). Acrescenta ainda que apesar da ausência desse projecto, tentam solucionar os problemas dos alunos, ou pelo menos alguns deles, não sabendo se as coisas funcionariam melhor com a presença do projecto educativo. Na realidade todos os professores conhecem os problemas e podem contribuir para a sua resolução.

desse documento. Esta desvalorização do projecto educativo decorre, certamente, da constatação da pouca capacidade interventiva da escola ao nível do desenvolvimento de um projecto educativo próprio, pois também relativamente ao RI as expectativas da escola ficaram completamente defraudadas como nos referiu o anterior presidente da AE.

Apesar da inexistência do PE, o presidente do CE considera que

“quem devia ser o responsável pelo projecto educativo devia ser a assembleia”
(entrevista de 17/9/03),

ou pelo menos os princípios pois

“o projecto educativo define as políticas da escola [...] logicamente a assembleia também” (id., ibid.),

por ser uma competência mais direccionada para um órgão de participação comunitária.

Contudo, afirma que

“isso também [...] poderia ser um bocado complicado porque o conselho executivo também tem uma palavra a dizer sobre isso [...], o conselho executivo e o conselho pedagógico [...] mas dá-me impressão que as grandes linhas [...] deveriam vir da assembleia de escola” (id., ibid.).

Por outro lado, o anterior presidente da AE considera que, no actual contexto, não tem significado a assembleia de escola ter um papel mais determinante no PE (e também no RI), argumentado que

“eu não era capaz de conseguir uma equipa de trabalho que tivesse pais, autarcas [...] [e outros] e tivéssemos dias a fio a trabalhar num projecto educativo” (entrevista de 26/9/03),

além de que a implementação do decreto-lei n.º 115-A/98 só despoletou mais burocracias cujos resultados são totalmente desprovidos de significado²⁵⁹.

Porém, no caso concreto desta escola os consensos acerca dos vários documentos são facilmente alcançados porque, segundo o presidente do CE, as competências dos vários órgãos não têm fronteiras completamente definidas sendo que,

²⁵⁹ Exemplificou mesmo com a situação que viveram acerca do RI que, no seu entender, não serve para nada. E afirma “Aquilo que nós queríamos fazer, não nos deixaram. Disseram que não havia dinheiro para fazermos. Então para que é que serve. Nós queríamos criar algumas estruturas na escola. Por exemplo, nós queríamos criar uma estrutura de comunicação na escola, por exemplo, com um [...] professor destacado para tratar da animação cultural e animação da escola [...], um relações publicas até da escola. Queríamos criar um gabinete de comunicação na escola [...] não é possível. Queríamos criar [...] uma coisa forte de orientação escolar para os miúdos [...], de acção social escolar, um gabinete forte com médico, com psicólogo, com assistente social, etc., não é possível [...]. Todas as coisas que a gente quer não temos dinheiro para o fazer. Então só podemos copiar a lei” (entrevista de 26/9/03). Assim, as aprovações pela AE

“quando as escolas funcionam bem, e basta pensar que grande parte das pessoas que participaram [...] no primeiro regulamento interno eram pessoas que depois estavam na assembleia” (entrevista de 17/9/03),

e acrescenta

“as pessoas [...] quer fossem da assembleia, quer fossem do pedagógico, quer fossem [...] do executivo participaram na elaboração do regulamento interno. Portanto, [...] isto [...] dilui um bocado aquela coisa de dar responsabilidade” (id., *ibid.*)

Esta estratégia adoptada na escola está em consonância com a opinião do presidente do CE que refere que o RI, o PE e o PAE são documentos nucleares da escola devendo, por isso,

“passar pelos três órgãos de chefia da escola” (id., *ibid.*)

– CP, CE e AE - embora reconheça que, teoricamente, pela hierarquia da escola todos deveriam ser originários da AE.

A assembleia de escola procura exercer algum controlo da acção do conselho executivo, pois, como constam em diversas actas da assembleia de escola, e como também observámos nas reuniões de 6/12/01 e 13/3/02, o presidente do conselho executivo apresenta os relatórios trimestrais do cumprimento do plano de actividades²⁶⁰, bem como o relatório de contas de gerência. Também consta da acta da assembleia de escola de 2/3/2000 o questionamento ao presidente do conselho executivo por parte de um docente se a assembleia poderia ter acesso a um balancete anual, o que denota alguma tendência para exercer um controlo mais apertado sobre a gestão orçamental, o que o presidente do conselho executivo não inviabilizou, referindo que

“na próxima reunião seria fornecido um mapa mais detalhado, altura em poderiam ser melhor apreciadas as orientações orçamentais” (acta AE 12/3/00).

Contudo, o anterior presidente da AE referiu que

são meros *proformes*, “só para chatear” (id., *ibid.*), como nos referiu, e acrescenta “Mas o que é que aprova?. Diz sim àquilo que está feito. [...] Não vai alterar. Duvido que a assembleia de escola altere” (id., *ibid.*).

²⁶⁰ Quando estes relatórios são referidos nas actas de assembleia de escola, não existe indícios que os elementos deste órgão questionem o presidente do conselho executivo sobre o conteúdo do mesmo. Porém, a entrevista ao anterior presidente da AE parece esclarecer este aspecto ao afirmar que como estavam noutros órgãos sabiam perfeitamente o que se passava não precisando de recolher muitas informações junto do CE. Saliente-se ainda que na reunião de 13/3/02 o relatório não foi apresentado, tendo o presidente do CE referido oralmente alguns tópicos de balanço das actividades desenvolvidas. A justificação desta situação foi de o CE ter pouco tempo para a sua elaboração devido à avaliação integrada que tinha sido levada a efeito na escola pelos serviços da inspecção.

“os relatórios [que chegavam à AE] eram muito superficiais, muito ligeiros”
(id., ibid.)

acrescentando mesmo

“muito pouco avaliativos”²⁶¹ (id., ibid.),

pelo que não era com esses relatórios que se poderia proceder a uma avaliação.

Talvez isso justifique a opinião do presidente do CE ao afirmar que o órgão a que preside não se sente limitado a tomar decisões, posição que é corroborada pela vice-presidente desse mesmo órgão ao afirmar

“não me parece que efectivamente haja esse tipo de controlo”,

acrescentando que

“não é pelo facto de ter que apresentar esses relatórios [trimestrais] que as coisas poderão ser feitas ou não ser feitas [...] que se vai criar determinadas situações” (entrevista de 20/10/03).

O presidente do CE reconhece, contudo, que por vezes o CE se sente controlado pela assembleia pelo facto de ter que lhe prestar contas, embora, como nos foi referido pelo presidente do CE, o controlo da assembleia só é efectuado

“através dos relatórios trimestrais” (entrevista de 17/09/03).

Apesar desse débil controlo, entende o presidente do CE que existe uma subordinação do CE à assembleia de escola.

Apesar desta situação pouco confortável que parece sentir o presidente do CE pela necessidade de prestação de contas, este actor educativo concorda que o CE preste contas à comunidade, mas a constituição da assembleia pode desvirtuar essa prestação de contas porque a comunidade

“não são só os professores, é muito mais que isso” (id., ibid.).

²⁶¹ Na realidade, um relatório trimestral a que tivemos acesso (do 1º período do ano lectivo 2001/2002) evidencia bem esta opinião do anterior presidente da AE porque era um relatório com três páginas das quais constavam: a) Gestão pedagógica e cultural – onde era informado da aprovação, pelo CP, do PAE, que todas as actividades previstas no PAE tinham sido realizadas, que tinha sido realizado o plano de formação em colaboração com o centro de formação e continha ainda 6 gráficos de percentagem de negativas no primeiro período nos vários anos de escolaridade; b) Gestão administrativa, financeira e patrimonial – onde era referido os esforços realizados para que o início do ano decorresse da melhor maneira, a informação de que foi feita o mais racional possível a gestão dos espaços físicos e também a informação de que foram encerradas as contas referentes ao orçamento do ano anterior, tendo-se adquirido algum equipamento e material didáctico variado (sem especificações).

Além do acompanhamento ao CE, a assembleia de escola por vezes faz algumas ingerências pedagógicas que ultrapassam as suas competências. Esta situação, segundo o presidente do CE, tem a ver com a constituição da própria assembleia, pois, sendo a maioria dos seus elementos docentes,

“logicamente há a tendência para desviar os assuntos para questões pedagógicas” (entrevista de 17/9/03).

Pelo facto de legalmente os critérios de natureza pedagógica prevalecerem sobre quaisquer outros e o CP ser, pelo menos para o presidente do CE, o órgão mais débil em termos de poder, parece que a assembleia, entendida para alguns como órgão máximo, sente necessidade de também tomar parte das decisões pedagógicas. Parece, contudo, existir alguma ambiguidade entre esta situação e a ideia que o presidente do CE passou de o CP continuar a decidir como anteriormente, só com a diferença de a AE tomar conhecimento. O próprio anterior presidente da AE reconhece que,

“nalgumas [reuniões] nós dávamos sugestões para o pedagógico discutir” (entrevista de 26/9/03).

Ficámos com a convicção que, apesar deste actor reconhecer que na escola o CP tem alguma força, que “vai mandando algumas coisas” (id., *ibid.*), esta ingerência não deixava de ser também uma forma de pressão para o CP, porque considerava que as discussões deste órgão não tinham repercussões na escola, apontando o anterior presidente da AE alguma deficiência na ligação pedagógico – departamentos²⁶². A vice-presidente do CE, apesar de considerar que está a fazer uma análise superficial por não estar nem na AE nem no CP, refere que

“eu não me apercebo que ela [AE] possa interferir [no CP]. Efectivamente até pode interferir [...] [mas], que eu tenha conhecimento, não o faz” (entrevista de 20/10/03).

E acrescenta,

“É provável que eles acabem sempre por falar de assuntos [...] de outras áreas, mas que seja um aspecto que eles tenham essa preocupação, não, não” (id., *ibid.*).

²⁶² Este actor considera que os coordenadores de departamento, actores fundamentais na dinamização da escola, não estão, de uma maneira geral, a conseguir desempenhar esse papel, porque não conseguem transportar para o seu departamento a ambiência que faça suscitar o debate. Esta crítica aponta para a predominância de alguma inércia que, como os elementos docentes da assembleia de escola “eram muito intervenientes na escola” (APAE em entrevista de 26/9/03), a própria assembleia parecia estar a combater.

Recentrando um pouco as preocupações pedagógicas da AE, podemos referir que, nas reuniões da assembleia a que assistimos, muitos foram os problemas de índole pedagógica que foram abordados. De facto, na reunião de 2/3/2000 foi decidido, como consta da acta, que

“a Assembleia de Escola, deveria discutir se deveriam ser ou não equacionadas medidas para criar condições de igualdade no acesso a apoios pedagógicos de forma a diluir as assimetrias” (acta AE 2/3/00).

Parece claro que se o conselho pedagógico detecta estas assimetrias, faz parte das suas competências criar condições para as eliminar, ou pelo menos diluir, não precisando de autorização da assembleia de escola. Além disso, relativamente às medidas de apoio pedagógico a assembleia como que manifesta uma crítica velada às adoptadas pela escola pois, por um lado elogia o funcionamento da sala de estudo mas por outro alguns elementos docentes afirmam que são ainda formas incipientes

“para criar condições de equidade no acesso a apoio pedagógico complementar” (acta AE 2/3/00).

A assembleia de escola critica também a falta de informação acerca do funcionamento dos clubes escolares por forma a poder avaliar o seu interesse e impacto na comunidade escolar, sugerindo a elaboração de

“relatórios mais formalizados ou inquéritos para recolher os necessários elementos de avaliação” (acta AE 3/4/01).

Aponta ainda o facto das visitas de estudo não serem avaliadas (acta AE 6/12/01). Ora a assembleia de escola tem que acompanhar e avaliar a execução do projecto educativo e apreciar os relatórios trimestrais e finais do cumprimento do PAE. Sendo os clubes e as visitas de estudo parte integrante desse PAE e que se desenvolvem segundo os princípios estipulados no projecto educativo, parece que neste aspecto a assembleia de escola fica aquém das suas competências e age como que manifestando algum receio em exigir documentos que lhes permita efectuar uma avaliação séria e profunda. Porém, tenha-se presente que o projecto educativo não foi elaborado pelo que não será avaliado, não se podendo assim fazer grandes exigências para avaliar as actividades desenvolvidas na escola.

Muitas vezes a assembleia de escola apresenta propostas ao funcionamento interno do conselho pedagógico. Na reunião da assembleia de 2/3/2000, um docente considerou importante a análise e discussão da

“tensão que se abate sobre a escola em função da pressão para os resultados académicos” (acta AE),

preocupação esta que foi consensual a todos os elementos. Assim, sugeriram ao

“Presidente do Conselho Executivo que solicitasse a discussão do assunto no Conselho Pedagógico” (id., ibid.).

Ora, o presidente do conselho executivo, também presidente do conselho pedagógico, define as agendas de trabalho para este órgão tendo em conta os procedimentos legais que tem que cumprir e a percepção que vai tendo do funcionamento da escola pelo conhecimento que tem advindo da sua presença em diversos órgãos, da leitura de actas e da análise de outros documentos. Assim, esta recomendação da assembleia pode-se considerar dispensável, pois se é uma preocupação da comunidade educativa é óbvio que o presidente do conselho pedagógico tem que promover acções que combatam essa preocupação sem necessidade de recomendação de outros.

Sugere ainda a assembleia, em reunião de 12/3/01, temas para formação de pessoal docente e não docente bem como modos de se desenvolver essa formação em parceria com o centro de formação e outras instituições.

Pelo que foi observado, parece que o presidente do conselho executivo tem algum receio em assumir a liderança da componente pedagógica da escola. Na reunião da assembleia de escola do dia 6/12/01, informou a assembleia da

“preocupação da Escola relativamente ao insucesso generalizado no décimo ano” (observação presencial),

e, por isso,

“Aconselhou a uma reflexão e avaliação da eficácia das salas de estudo e da necessidade de reformular as técnicas que permitam motivar os alunos que iniciam o décimo ano”.

Este actor é o elemento fundamental para pôr em acção esta proposta em colaboração com o conselho pedagógico, não sendo por isso relevante apresentá-la em termos da assembleia.

A este propósito o presidente da assembleia de escola questiona na reunião da AE de 6/12/01 (observado presencialmente)

“como é que os relatórios do conselho pedagógico concluem que as actividades estão a contribuir para o sucesso dos alunos” (APAE),

sendo informado por um docente (também elemento do conselho pedagógico) de que

“há um inquérito pronto a ser passado” (observação presencial).

O presidente da assembleia de escola questiona ainda se o

“conselho pedagógico fez alguma coisa quando se tem registado uma sangria no 10º ano”,

apelando a que todas as preocupações manifestadas sejam transmitidas ao conselho pedagógico. Perante estas preocupações, um representante da associação de pais, manifestando uma atitude colaborante, propõe que os órgãos escolares averiguem quais as localidades de onde vêm os alunos com maior insucesso para se poder intervir.

Parece que existe pouca informação e clarificação nos métodos usados pelos vários órgãos para avaliar a consecução dos objectivos do projecto educativo bem como nas competências de cada um desses órgãos. Destacamos a AE como o órgão onde talvez haja pouca clarificação nas suas competências. De facto, esta afirmação é notoriamente confirmada quando a vice-presidente do CE nos refere que

“a assembleia acaba por ser um órgão que existe mas que não tem muito [...] acaba por ter a sua função um bocadinho diluída no meio disto tudo” (entrevista de 20/10/03).

Os próprios elementos da AE não conhecem claramente quais as funções do órgão a que pertencem. De facto, perante as preocupações de insucesso um docente questiona

“se não podem propor medidas [...] para a próxima não têm nada palpável e então limitam-se de novo a criticar” (observação presencial da reunião AE de 6/12/01),

acrescentando que

“demite-se da AE se não pode fazer nada”.

O notório desconhecimento das competências de cada órgão explanadas nas situações anteriormente referidas leva a que, como nos foi referido pelo presidente do CE, todos os órgãos opinem sobre todos os aspectos e resolvam os problemas da escola na base do bom relacionamento entre todos.

A falta de informação referida ocorre frequentemente ao nível das competências da assembleia de escola. De facto em reunião de 6/12/01, quando se pretendiam definir linhas orientadoras para a elaboração do orçamento, um docente refere que a AE

“se deveria debruçar sobre uma proposta do conselho executivo” (observação presencial),

proposta contestada por todos. Ora, parece desconhecer-se que a AE define princípios orçamentais e se já existisse uma proposta já existiriam pressupostos base, sendo a intervenção da assembleia perfeitamente dispensada. Por outro lado, também parece desconhecer-se que a assembleia não aprova o orçamento que é competência do conselho administrativo²⁶³. Apesar desse notório desconhecimento, quando se começaram a indicar alguns aspectos necessários à escola (pintura, segurança nos laboratórios, etc.) houve alguns elementos que afirmaram

“Não tínhamos percebido que era para pedir coisas” (reunião de 6/12/01),

o que mostra bem a ausência de conhecimento das competências afectas à assembleia de escola, ou pelo menos até onde podem exercer as competências que lhe estão atribuídas. Contudo, o anterior presidente da assembleia de escola, parecendo mais informado sobre esse aspecto, reconheceu que as linhas orientadoras para o orçamento definidas na assembleia de escola se revelaram muito superficiais porque

“as pessoas não dominam a contabilidade pública nem as linhas orçamentais para poderem dar grandes opiniões” (entrevista de 26/9/03).

Além disso, também argumenta que a

“escola nunca teve problemas de dinheiro” (id., ibid.)

e que, por isso, não é uma preocupação sentida pelas pessoas.

“O que a gente gostava era de fazer obras [...], a gente precisava [...] de um polivalente maior e de uma sala de espectáculos” (id., ibid.)

mas para isso não existe dinheiro, por isso, as linhas orientadoras para o orçamento são pouco valorizadas. O que interessa

“é ter dinheiro. Se o conselho executivo tiver habilidade para [...] conseguir arranjar o dinheiro todo que é necessário [então é ótimo]”²⁶⁴ (id., ibid.).

²⁶³ A este propósito a vice-presidente do CE refere que se a AE, nestes moldes, tivesse a responsabilidade do orçamento, essa situação iria “complicar, atrasar, dificultar a tomada de decisões” (entrevista de 20/10/03).

²⁶⁴ Embora o anterior representante do pessoal não docente reconhecesse que talvez fosse bom a AE dar uma palavra final relativamente ao orçamento, indiciando a pretensão de que este documento não fosse da exclusiva responsabilidade dos professores. Esta opinião decorre da ideia que o anterior presidente da AE também referiu que no, conselho administrativo, quem manda são os professores, parecendo que os outros sectores têm o desejo de participar nessa área.

Apesar deste desinteresse latente relativo às questões orçamentais, na reunião de 3/4/01 a assembleia de escola aponta como linhas orientadoras para os próximos orçamentos, embora não fizesse parte da agenda e não se avizinhasse a elaboração de um novo orçamento,

“a colaboração com entidades exteriores à escola, nomeadamente através de parcerias, devendo haver ligação directa entre a obtenção de dinheiro ou outros apoios e a realização de projectos e actividades específicas” (acta AE 3/4/01).

Estas propostas advêm de terem constatado na anterior conta de gerência

“que a escola poderia obter mais donativos e recursos exteriores para certas iniciativas” (id., ibid.).

Também na reunião de 6/12/01 foi referido que deveriam ser canalizadas verbas para visitas de estudo, pintura da escola, reforma dos serviços administrativos, contratação de um técnico de serviço social e um técnico de laboratório (observação presencial).

As orientações orçamentais da reunião de 3/4/01 merecem alguma reflexão. Em primeiro lugar não são orientações para o orçamento da escola proveniente do orçamento geral do Estado. Em segundo lugar é a assembleia de escola que deve promover a integração comunitária da escola e por isso é importante que sugira mas que também participe, já que tem elementos dessa mesma comunidade, em projectos locais. Parece de alguma forma estranho a sugestão apresentada aos conselhos executivo e administrativo, via presidente desses órgãos, que são órgãos com elementos exclusivamente escolares, sendo que a assembleia com elementos exteriores à escola se desresponsabiliza dessa função.

Nesta sequência, e também por outros aspectos anteriormente referidos, podemos afirmar que a assembleia de escola aposta essencialmente nos seus elementos escolares pois, por exemplo, até para a comissão de acompanhamento do processo eleitoral para o conselho executivo foram indicados o presidente da assembleia, um representante do pessoal não docente e um aluno (acta AE 24/5/99). Contudo, quer nas reuniões observadas quer nas actas lidas, não foi sentida a presença dos alunos e do pessoal não docente, embora o anterior representante deste último sector refira que

“tinha um certo poder” (entrevista de 26/9/03)

na AE quando era necessário resolver os problemas do sector.

Apesar disso, os representantes da associação de pais mostram-se, nas sucessivas reuniões, sempre muito colaborantes com aspectos mais próximos do que seria uma direcção escolar. De facto, ao constatarem as limitações da escola em termos de espaços físicos cobertos para ocupação dos tempos livres dos alunos, a associação de pais, através dos seus representantes,

“Exortou-se [...] a pressionar as entidades competentes para a construção de um espaço polivalente para o desenvolvimento de actividades extracurriculares” (acta AE 2/3/2000),

tendo esses representantes posteriormente referido na reunião de 6/12/01 que

“têm um projecto de criação de um espaço que sirva para actividades de lazer da comunidade escolar, tendo já contactado a DREC no sentido de obter a sua aprovação e cuja resposta aguardam” (acta AE 6/12/01).

Esta proposta foi apadrinhada pela assembleia de escola, tendo o representante da autarquia mostrado disponibilidade para colaborar nesse projecto (observação presencial em 6/12/01)).

Na reunião de 13/3/02 a representante da associação de pais é portadora de novas informações para a escola sobre a proposta apresentada à DREC. Assim, informa que

“já tinham conseguido um entrevista com o Director Regional de Educação e com o engenheiro [...] [responsável pelos equipamentos educativos da DREC]” (observação presencial),

informando também das questões levantadas nessa reunião e da decisão tomada que se centrava na construção de um anteprojecto para averiguar se o espaço disponível encaixa na arquitectura e segurança da escola. Nessa sequência solicita o apoio do arquitecto da câmara, com o que o representante da câmara não concordou remetendo essa função para a DREC, aceitando, todavia, dialogar com o responsável pelos equipamentos educativos da referida Direcção Regional (id., ibid.).

Além desta proposta, um representante da associação de pais manifestou alguma preocupação pelo facto de ter sido autorizada a abertura de mais um café nos terrenos circunscritos à escola, tendo até já conversado sobre isso com a vereadora da edilidade (acta AE 30/6/00). Registe-se nesta reunião a ausência do representante da autarquia.

Propõe ainda um representante da associação de pais, na reunião de 13/3/02, a repetição da festa no final do 2º período realizada no ano transacto, tendo afirmado que a associação de pais já tinha reunido com o conselho executivo, a associação de estudantes e com os representantes da escola básica para organizar a referida festa (observação presencial).

Além das propostas da associação de pais por nós já referidas, a associação ainda se mostra disponível para reflectir sobre questões pedagógicas como o insucesso e respectivas medidas de apoio (observação presencial da reunião da AE de 6/12/01).

Pelos exemplos apresentados, pensamos que as questões apresentadas pela associação de pais são para ajudar a resolver os problemas da escola e sua interacção com a zona envolvente, tendo, por isso, uma atitude colaborante com os órgãos escolares. Apesar de na maioria das acções e dos discursos seja desvalorizado o papel da associação de pais, o anterior presidente da AE reconhece que esta associação

“é mais ou menos interveniente. Não é das piores [...]. Já estivemos bem pior que agora. Muito pior.” (entrevista de 26/9/03).

Apesar da pouca assiduidade, o representante da autarquia tenta de alguma forma integrar a escola no meio. Na reunião de 6/12/01 propõe que a feira do livro proposta no PAE

“se realize fora da escola podendo, assim, ser enriquecida com mais áreas disciplinares” (observação presencial).

Esta proposta que vai de encontro a uma competência da assembleia de escola (promoção da escola no meio) não foi de imediato assumida pela assembleia sendo remetido ao departamento curricular responsável pela mesma.

É certo que era uma actividade do PAE e a assembleia não aprova (só aprecia) este documento. Todavia, a assembleia deveria ter capacidade de decisão de deslocar uma actividade, pela sua pertinência, da escola para o meio envolvente. A este propósito o anterior presidente da AE reconhece que o plano de actividades da escola é realmente da escola e não da comunidade educativa pois

“as iniciativas dos pais nem da autarquia [...] [não constam] do nosso plano de actividades” (entrevista de 26/9/03).

Este contém apenas as propostas oriundas essencialmente dos professores, pelo que a proposta de transpor uma actividade da escola para a comunidade não desperta interesse

em ninguém. A vice-presidente do CE admite que a assembleia devia ter um papel mais activo no PAE para haver intercâmbio entre a escola e a comunidade

“até porque é na assembleia de escola onde há um número de pessoas exteriores à escola [...]. E se calhar aí podia-se de alguma forma [...] fazer intervir mais a comunidade fora da escola e poder haver uma maior harmonia [...] entre todos” (entrevista de 20/10/03).

Concorda ainda esta docente que

“poderiam propor outras situações sem serem realmente uma mera decisão dos professores e uma listagem de actividades propostas por esses professores e unicamente” (id., ibid.)

Relativamente à integração da escola no meio, outras tentativas pontuais têm sido feitas, nomeadamente um docente em reunião de 6/12/01 propõe

“apresentar às instituições da região uma bolsa de formadores na área do ambiente e das ciências, com as quais seriam formadas parcerias” (observação presencial),

visando rentabilizar as bolsas de formadores das instituições locais para, em articulação com a escola e com o centro de formação, realizar formação a diversos níveis. Contudo, essa proposta não passou de um conjunto de intenções porque nada garante a adesão dos sectores locais pela pouca representatividade que têm nos órgãos escolares, pela pouca sensibilidade que ainda se regista e pela ausência de uma coordenação concelhia.

A este propósito, o presidente do CE assumiu na entrevista que nos concedeu que a introdução de outros sectores exteriores à escola num órgão escolar pode ter ajudado “indirectamente” a melhorar a ligação ao meio. Contudo, não deixou de referir que

“se há integração da escola no meio [...] isso deve-se também [...] ao conselho executivo” (entrevista de 17/9/03)

e que já se fazia anteriormente à implementação do decreto-lei n.º 115-A/98, o que também foi referido pelos outros entrevistados. Também a vice-presidente do CE afirma que o que se faz na ligação ao meio já se fazia antes da implementação do 115 e que se faz sobretudo informalmente e via CE. De facto, afirma

“quando a escola precisa de alguém ou precisa de alguma instituição recorre como sempre recorreu [...] é o conselho executivo que o faz” (entrevista de 20/10/01).

O anterior presidente da assembleia de escola referiu-nos que

“nunca discutimos isso [integração da escola no meio] na assembleia de escola, isso nunca foi um problema nosso” (entrevista de 26/9/03)

Além disso, este actor também refere que a própria comunidade representada na assembleia revela pouco interesse nessa interligação, o que é notório na pouca participação nas reuniões de um órgão escolar. Tudo isto leva-nos a concluir que a integração da escola no meio se continua a fazer muito pontualmente e que não aumentou e sistematizou com este modelo de administração escolar. Conclusão esta que é claramente reafirmada com o discurso da vice-presidente do CE. Refere esta docente que

“se existisse uma maior participação ao nível da comunidade envolvente, ou seja, todos nós sabemos [...] que o objectivo dos alunos é inseri-los no exterior, mas, muitas vezes, isso não existe, não é possível” (entrevista de 20/10/03)

por ausência de sensibilidade mas

“também de condições” (id., ibid.)

e as próprias empresas

“não estão muito abertas nem receptivas a essas situações” (id., ibid.),

acrescentando mesmo que a existência de representantes desses sectores na AE não melhorou em nada essa ligação ao mundo empresarial.

Os elementos da assembleia de escola têm consciência que não têm competência para tomar grandes decisões. De facto, quando discutiam a pressão dos resultados académicos e as medidas de apoio a oferecer pela escola, um elemento docente refere que

“a Escola, só por si, não resolverá o problema uma vez que o padrão de acesso ao Ensino Superior é definido externamente à Escola” (acta AE de 2/3/2000).

Além disso, na reunião de 6/12/01 também foi referido por um docente, perante as preocupações de insucesso de alunos oriundos, em princípio, de meios desfavorecidos, que

“mesmo que uma comissão faça um estudo e apresente propostas, o conselho executivo não tem autonomia para contratar técnicos especializados (como assistentes sociais [que ajudem a combater esse insucesso])” (observação presencial).

Perante este impedimento de agir que advém dos normativos, um docente da assembleia refere que

“demite-se da assembleia se não pode fazer nada” (observação presencial),

posição que mostra o carácter “decorativo” com que os actores educativos começam a ver a assembleia de escola, podendo conduzir à desmobilização dos mesmos, o que até nos foi confirmado pelo presidente do CE, para integrarem este órgão. Na realidade, durante a investigação decorreu um processo eleitoral para a assembleia de escola e registou-se grandes alterações na composição da assembleia, nomeadamente no que se refere ao corpo docente que é, normalmente, o mais estável num mandato de três anos. Além disso, a lista de docentes candidata à assembleia de escola só surge porque o conselho executivo faz pressão nesse sentido. Também, o desinteresse em não continuar na assembleia de escola manifestado pela maioria dos elementos pode indiciar desmotivação dos vários actores advinda de diversas causas. Porém, não podemos deixar de admitir a possibilidade de uma dessas causas ser o reconhecimento de que a assembleia de escola não passe se um mero órgão decorativo, e com pouco significado ao nível das decisões escolares. Também a vice-presidente do CE refere que

“o grande mal da assembleia é que [...] é um órgão um bocadinho estático, não tem uma função, não desempenha [...] parece-me a mim, ou seja, ele funcionar funciona mas efectivamente [...] não tem que se estar à espera dele [AE] para que se concretizem [as coisas] [...] e, por isso, é que se calhar não lhe é dado o valor” (entrevista de 20/10/03)

Na assembleia cessante, os elementos docentes decidiram apresentar a sua candidatura à última da hora, como nos foi relatado pelo seu presidente, e somente para

“viabilizar a constituição do conselho executivo” (entrevista de 26/9/03)

encarando esse mandato como uma missão, que foi entregue a outros no final do mesmo, pois não houve interesse numa nova candidatura. Além disso, nunca quiseram dar visibilidade ao trabalho realizado, mas, pelo contrário,

“tentámos passar o mais despercebidos possível” (id. Ibid.).

O anterior presidente da AE justifica esta postura porque

“se calhar [...] não acreditamos neste projecto” (id., ibid.)

considerando, por isso, que deve ser o presidente do CE a representar a escola em todas as situações. Também a vice presidente do CE concorda com esta opção

“porque, no fundo, as decisões, embora o pedagógico [...] intervenha, [...] parece-me a mim que [...] as decisões são tomadas na presença dele e, portanto,

não me choca absolutamente nada que seja o presidente do conselho executivo a representar a escola”

até porque o poder da informação está centrado nele e, nesta escola, “representa dois órgãos” – o CE e o CP -, já para não falar, acrescentamos nós, no conselho administrativo.

Como fomos afirmando ao longo desta primeira análise de dados, a assembleia de escola procura transmitir algumas recomendações ao conselho pedagógico. Porém, também constatámos nas reuniões que observámos que as respectivas actas são muito sucintas não transparecendo fielmente as discussões/posições assumidas nas reuniões, o que, porventura, dificultará que essas recomendações cheguem devidamente fundamentadas ao conselho pedagógico. Registe-se também que as actas das reuniões do conselho pedagógico por nós analisadas (e, dentro das que tivemos acesso, escolhemos em primeiro lugar as que se realizavam após uma reunião da assembleia de escola) não fazem nenhuma referência a alguma informação/recomendação emanada da assembleia de escola, embora o anterior presidente da AE creia que essas recomendações chegassem ao CP.

A implementação do decreto-lei no 115-A/98 não reforçou a autonomia da escola. O presidente do CE afirma que a autonomia da escola

“só poderá ser construída se efectivamente aplicarmos os contratos de autonomia” (entrevista de 17/9/03).

Além disso, o reforço da autonomia também tem que ocorrer a nível financeiro que na realidade não existe e que limita muito a acção da escola. De facto, o presidente do CE afirma que a assembleia tem competência para definir linhas orientadoras para o orçamento da escola mas estas

“podem ir numa direcção que depois não seja viável” (id., ibid.)

por continuar a existir barreiras exteriores à escola, nomeadamente a exigência de aprovação superior que não tem em conta, pelo menos notoriamente, as directrizes emanadas da assembleia. Por outro lado, a assembleia não tem competências para se debruçar sobre outros aspectos como, por exemplo, a rede escolar. Nesta sequência, o anterior presidente da AE refere

“Infelizmente não nos deixam ser mais autónomos [...] [pois] É necessário pedir autorização para tudo, para tudo” (entrevista de 26/9/03).

Entende ainda o presidente do CE que, nalguns aspectos, a autonomia aumentou e exemplifica

“os currículos [...] são flexíveis dentro de certos parâmetros” (entrevista de 17/9/03).

Porém, relativamente a outros aspectos até terá diminuído pois publica-se legislação muito discriminada que não deixa margem de liberdade à escola e chega mesmo a impor, sem dar condições, determinadas coisas às escolas. Exemplifica esta crítica com o estatuto do aluno onde

“a autonomia da escola é muito reduzida a esse nível” (id., ibid.).

Na realidade são regulamentados alguns aspectos para as escolas cumprirem sem existir viabilidade para isso, nomeadamente

“tem que andar sempre a comunicar as faltas dos alunos, quer dizer, isso não é viável”. (id., ibid.)

Outra questão é a cedência gratuita, aos encarregados de educação, de uma cópia do RI, sem o correspondente reforço de verbas para fazer face a essas despesas.

Também o anterior presidente da AE afirma que

“o pouco que há adaptado [na escola] e algum esforço que haja, eu penso que é da parte mais do conselho pedagógico e dos departamentos” (entrevista de 26/9/03),

circunscrevendo-se, por isso, a pequenas percentagens de natureza pedagógica. Também a vice-presidente do CE corrobora um pouco as posições dos colegas ao afirmar que

“não me parece, existe alguma alteração, mas significativa mesmo, não sei, se calhar estou a ser ingénua, mas não noto assim grande [...] diferença” (entrevista de 20/10/03).

Acrescenta ainda esta docente que a escola tem possibilidades de propor novas coisas, como por exemplo a criação de cursos específicos, mas também considera que

“não estão criadas as condições para que isso ocorra” (id., ibid.)

e, acrescenta,

“as circunstâncias em que nós vivemos, na altura em que nós estamos, isso não me parece que seja assim muito favorável” (id., ibid.)

pois

“As equivalências e coisas do género, o que é que dava, o que é que não dava”
(id., ibid.)

em termos de garantia, por exemplo, no acesso ao ensino superior. Reconhece assim esta docente que as grandes decisões “não são nossas” mas sim do Ministério.

Saliente-se que nas reuniões da assembleia observadas (em 6/12/01 e em 13/3/02), qualquer elemento da assembleia sempre que tinha dúvidas sobre o funcionamento do próprio órgão, das suas competências, de outros procedimentos legais, de algo que se tivesse passado na escola, entre outro aspectos, se dirigia sempre ao presidente do conselho executivo para ser esclarecido sobre esse assunto, reconhecendo-lhe desta forma diversos tipos de poder, nomeadamente poder de perito, poder da informação e de tomar decisões. Podemos exemplificar com perguntas como

“Quanto tempo estará em discussão [...]?”, “Quem despoleta as eleições [para AE]? Esta ou a nova assembleia?” (observação presencial em 13/3/02)

e

“Qual a taxa de abandono destes alunos [com retenções]?” (observação presencial de 6/12/01)

que mostram bem que é o conselho executivo, e mais concretamente o seu presidente, a quem todos reconhecem o poder do conhecimento (aliás confirmado pela vice-presidente do CE).

O próprio presidente do CE reconhece que interfere nas decisões ao afirmar

“embora o presidente tenha um lugar como convidado [na AE] [...] mas no fundo [...] interfere na reunião de alguma forma [...]. Está presente e fala” (entrevista de 17/9/03).

Considera ainda que a sua opinião é mais considerada

“porque é o presidente do conselho executivo [...] e, no fundo, é [...] quem está mais no terreno” (id., ibid.).

Além disso refere ainda que

“O poder que eu tenho [na AE] não é nenhum” (id., ibid.),

mas reconsidera e afirma

“o meu poder lá [AE] é limitado [...] basta não ter direito a voto” (id., ibid.),

mas acrescenta,

“não vejo que o meu poder, a não ser o de influenciar decisões através daquilo que é o presidente [...]. Quer dizer [...] são os anos [...] que já tenho [...] no conselho directivo e no conselho executivo, a minha opinião pesa [...] na escola” (id., ibid.).

Pelo observado, pode-se afirmar que a posição do presidente do CE não tem só peso na escola, como também que ela determina muitas das decisões, nomeadamente ao nível da AE.

Apesar disso, os assuntos a agendar para as reuniões da assembleia são definidos pelo presidente da AE e pelo presidente do CE, em reunião preparatória²⁶⁵, e, como já referimos anteriormente, as decisões deste órgão já vão praticamente definidas porque os professores já abordaram os assuntos noutros órgãos. Esta situação é convergente para a opinião do anterior representante do pessoal não docente e do anterior presidente da AE ao referirem, o primeiro, que “os professores têm muita influência”, e o segundo indo mais longe, afirma que “quem manda na escola são os professores”.

Realçamos também o facto de ser o corpo docente a ter mais preocupações pedagógicas, a apresentar mais propostas e a condicionar mais as decisões. O próprio presidente do CE reconheceu que a composição da AE conduz a que o sector dos professores seja o que mais determina as decisões e os trabalhos desse órgão. Por outro lado a vice-presidente do CE refere que a AE ao discutir assuntos pedagógicos pode ser derivado da sua constituição

“mas também [...] na escola [...] o que importa debater são mesmo essas situações pedagógicas e tudo o que esteja envolvente” (entrevista de 20/10/03)

o que, de alguma forma, mostra uma visão redutora das potencialidades da escola ao nível da tomada de decisões, e que é reafirmado implicitamente no discurso desta docente.

Fazendo um breve balanço do funcionamento da AE desde que ela foi criada, podemos afirmar que não contribuiu para alterar de forma alguma a escola e a valorizá-la como centro de decisão. Além de não ter competências substantivas, na prática nem as que tem são exercidas na sua plenitude. De facto, o anterior presidente da AE refere, relativamente à assembleia que presidiu, que

²⁶⁵ Apesar da vice-presidente do CE referir que essas reuniões realizavam-se no outro mandato, ou seja, no início da implementação do 115, dado que era novo e havia “alguma preocupação [...] talvez pela novidade mesmo e por tentar verificar, cumprir, haver uma maior tendência para o rigor” (entrevista de 20/10/03). Agora, a preparação das reuniões, quando existe, são mais a nível informal.

“Nós não as levávamos [as competências] à prática porque não queríamos entrar em choque com o conselho executivo [...]. Porque senão [...] criávamos muitos problemas ao conselho executivo” (entrevista de 26/9/03).

Além disso, também reconhece que sempre houve uma boa relação entre a AE e o CE, acrescentando que

“se não houvesse uma relação tão boa quem sabe se a assembleia de escola até funcionaria melhor” (id., ibid.),

concordando mesmo que poderia ser mais interventiva e mais crítica. Este mesmo actor vai mais longe, dizendo que

“se a assembleia mandasse realmente, provavelmente, já tinha demitido o conselho executivo [...] por não ter feito o projecto educativo, não ter a força de o fazer. Portanto, há quanto tempo é que o conselho executivo tinha ido para a rua. Há muito tempo. E, portanto, acho que ninguém quer fazer isso”(id., ibid.),

o que revela alguma atitude de conformismo.

Esta atitude de pouca força relativamente ao CE contribui para que todos reconheçam o maior poder no CE e a desconsiderar completamente a AE. Por isso mesmo, os professores consideram mais importante a sua participação noutros órgãos do que na AE. Os outros sectores da comunidade educativa não aproveitam a oportunidade para intervir na escola, porém os representantes da associação de pais são os que, apesar de tudo, mostram mais interesse em afrontar o poder regional, o que, porventura, será decorrente da sua independência relativamente ao Ministério da Educação.

A implementação do decreto-lei n.º 115-A/98 não trouxe, segundo o presidente do CE, diferenças significativas para a escola. A única diferença que este actor encontra é

“o facto de existir uma assembleia” (entrevista de 17/9/03)

a quem têm que prestar contas. Entende ainda este responsável que da implementação do decreto-lei citado decorre

“uma maneira diferente de fazer [...] a mesma coisa porque a função da escola continua a ser a mesma” (id., ibid.).

Esta afirmação vai de encontro à opinião do presidente da AE cessante e da vice-presidente do CE que considera que a implementação do actual modelo de administração escolar não desencadeou alterações significativas ao nível do funcionamento da escola.

Assim, a implementação deste modelo não contribuiu para que a escola desenvolvesse a sua própria especificidade, continuando esta a organizar-se e a funcionar de forma isomórfica com qualquer outra escola com características idênticas.

O presidente do CE refere que

“a direcção [da escola]²⁶⁶ é a assembleia [...] só que limitada” (id., ibid.).

Pelo contrário, o anterior presidente da assembleia refere que

“em termos de políticas educativas há muito pouca coisa que é definida aqui. Eu penso que continua a seguir-se muito as orientações centrais e há [...] muito pouca coisa adaptada aqui. E o pouco que há adaptado e algum esforço que haja, eu penso que é da parte mais do conselho pedagógico e dos departamentos” (entrevista de 26/9/03),

o que mostra claramente que na escola não existe órgão de direcção, referindo mesmo que o órgão de direcção será o Ministério da Educação. Este actor reconhece, todavia, que por vezes o CE, que é o órgão de gestão da escola,

“decide coisas [...] [em termos de política educativa] que não deveria decidir” (id., ibid.),

reconhecendo, assim, neste órgão uns ligeiros traços de direcção. Também a vice-presidente do CE refere que o CE tem funções

“mais de gestão, embora [...] [tenha] ambas as situações”.

Acrescenta que a nível de orientação escolar “é mais o pedagógico” (id., ibid.). Esta docente teve dificuldades em enquadrar ao nível da direcção/gestão a AE pois deveria ter algumas funções de direcção, mas na realidade a sua função é ambígua pois está “diluída no meio disto tudo” (id., ibid.).

Acrescentamos ainda que, apesar da escola não ter PE e não ter activa a AE, a escola desempenha a sua função de forma idêntica a todas as outras escolas, como nos foi referido por todos os interlocutores e como pudemos observar.

Por tudo o que foi afirmado pelos responsáveis escolares, e por nós já relatado, facilmente se infere, até pela desvalorização da intervenção da AE no orçamento e noutros documentos essenciais da escola, que, embora a assembleia possa ser em termos legais o

²⁶⁶ Saliente-se, porém, que o anterior representante do pessoal não docente não reconhece à AE poderes de direcção e gestão, reconhecendo-as no CE que “Está acima” da assembleia (entrevista de 26/9/03).

órgão de direcção da escola, pela forma como se implementa na prática e pelas consequências das suas decisões que estão totalmente ladeadas por fortes barreiras, ela não pode ser considerada órgão de direcção da escola. É, por isso, um órgão ambíguo ao nível das suas competências e difícil de enquadrar na hierarquia da escola.

Ao longo da análise anteriormente feita, fomos produzindo algumas inferências relativamente à assembleia de escola que passamos a sistematizar. Assim, esquematicamente, vamos identificar as principais características da assembleia de escola por nós identificadas ao longo da investigação.

Órgão decorativo	Órgão ambíguo (não é de gestão nem de direcção)	Relacionamento ambíguo com os outros órgãos escolares
Órgão consultivo mas muitas vezes inconsequente	Assembleia de Escola	<i>De encenação participativa</i>
Não contribuiu para a autonomia da escola e para a construção da sua própria identidade		Não exerce na plenitude as suas competências
Órgão desvalorizado pela comunidade educativa (incluindo os seus membros) e pelos serviços do ME		Só aparentemente é que controla o CE, mas exerce sobre ele pouca pressão

Quadro 7: Características da assembleia de escola

4.1.2. Conselho executivo como órgão “deliberativo”

Pelos dados que nos foram permitidos observar, parece-nos que o conselho executivo é um órgão que centraliza em si a maior parte das decisões. De facto, a própria autorização para desenvolver esta investigação na escola foi concedida imediatamente após o pedido formulado ao presidente do conselho executivo, sem consulta aos outros elementos desse órgão ou qualquer outro órgão (DI, 9/11/01). Somente a autorização para assistir às reuniões da assembleia de escola é que foi solicitada à própria assembleia (AE de 6/12/01). Também me foi permitido observar, quer no gabinete do CE quer no início da reunião da assembleia de 13/3/02, que é o presidente do conselho executivo que controla o registo das actas das reuniões da assembleia. Saliente-se também que o arquivo de documentos do presidente da assembleia de escola e as actas das reuniões se encontram guardados no gabinete do conselho executivo.

Faz parte das competências do conselho executivo a gestão das instalações, espaços e equipamentos. Contudo, ocorrendo uma avaria no aquecimento da escola e solicitado à DREC a sua reparação, que até 6/11/2000 (acta do CE) não tinha ocorrido, parece-nos que era assunto a tratar em assembleia de escola, quanto mais não fosse para, se necessário, se ter em conta nas linhas orientadoras para o orçamento. Contudo, nos registos escritos observados, a assembleia de escola nunca tomou conhecimento formal dessa situação (após esta ocorrência, só reuniu a 2/3/00). Registe-se, porém, que o conselho pedagógico foi informado dessa situação (acta CP de 8/11/00).

Além desta situação, outra de alguma gravidade e que extravasou os muros da escola nunca foi referida nas reuniões da assembleia. Estamos a falar de ameaças de bomba de que a escola foi alvo, do protesto apresentado em reunião do conselho executivo pela forma como as autoridades de segurança resolveram o assunto até à chegada da Brigada de Minas e Armadilhas, do elogio do trabalho da GNR na investigação dos culpados, nas penas aplicadas aos responsáveis que eram alunos da escola e no impacto que toda esta situação teve nos órgãos de comunicação social e que nunca foi formalmente dada a conhecer à assembleia, apesar desta só ter reunido após a resolução do caso (cerca de dois meses após a última referência nas actas do conselho executivo). Criticar/elogiar instituições exteriores à escola como a GNR parece-nos ser um assunto pertinente para ser

tratado em assembleia de escola, sendo que o representante autárquico seria um bom elemento para fazer chegar essa informação a quem de direito. Além disso, ao ser uma situação que colocou em perigo a comunidade escolar e o facto de os responsáveis serem alunos da escola cujas penas, espera o conselho executivo, sirvam de “exemplo a todos os alunos” (acta CE de 5/2/01), revestem o assunto de bastante importância e, por isso, passível de ser reflectido num órgão que teoricamente representa a comunidade educativa. Realce-se também que este assunto foi tratado no conselho pedagógico pois teve influência no cumprimento dos programas.

Se é certo que o presidente do CE nos disse que a AE “não reúne de propósito” (PCE em entrevista a 17/9/03) para resolver determinados assuntos, só se forem graves, não é menos certo que alguns dos aspectos referidos são graves. Mas embora não tenham reunido para resolver esses assuntos graves, parece estranho que formalmente a AE nunca tenha tomado conhecimento desses casos. Saliente-se, todavia, que o anterior presidente da AE nos disse que a assembleia de escola sabia muitas coisas extra relatório do CE porque tinham assento em diversos órgãos, referência que mais uma vez nos remete para a desconsideração dos elementos não docentes. A vice-presidente do CE refere que

“se nós aqui [CE] estivéssemos à espera da reunião, que é uma por período, [...] [para] tomar decisões que realmente por lei eles dizem que têm que fazer, [...] a escola não avançava, não havia evolução, não havia decisões” (entrevista de 20/10/03),

o que denota que o CE lidera a tomada de decisão dado que a AE reúne esporadicamente.

Pensamos que as situações referidas indiciam alguma centralidade dos assuntos no conselho executivo. Além disso, esta centralidade parece registar-se a todos os níveis. Na reunião do conselho executivo de 2/4/01 é referido que a escola está a comemorar 25 anos de existência, pelo que o conselho executivo propõe que se realize um conjunto de actividades para assinalar o acontecimento, apresentando algumas propostas, decidindo também solicitar sugestões aos diferentes departamentos curriculares. Contudo, a assembleia de escola reúne no dia seguinte à reunião do conselho executivo e nada é dito sobre as pretensões do CE. Ora, a comemoração do aniversário de uma escola é de alguma importância para um concelho pequeno, principalmente para a autarquia que necessariamente participou na sua construção, e para todas as pessoas que por ela

passaram. Esta importância tornava-se mais acentuada quando uma das actividades a realizar era com antigos alunos e professores da escola. Deste modo, a comemoração da efeméride é um assunto que necessariamente extravasa as fronteiras da escola e, por isso, pertinente para ser abordada na assembleia.

Parece-nos, todavia, que os elementos da comunidade educativa confiam totalmente na acção do conselho executivo. Por um lado porque há acomodamento de alguns actores (saliente-se que não surgiram mais propostas de actividades para os 25 anos da escola além das do executivo, o que confirma a existência de alguma inércia de alguns departamentos apontada pelo anterior presidente da AE), por outro porque acabam sempre por participar, provavelmente por contactos formais ou informais realizados pelo conselho executivo²⁶⁷.

A centralidade do conselho executivo continua também na elaboração do orçamento. De facto, na acta do conselho executivo de 8/1/00 é referido que se procedeu

“à elaboração do projecto de orçamento para o presente ano civil, tendo por base as orientações definidas pela Assembleia de Escola e, tendo como principal objectivo uma melhoria efectiva das condições em que a Escola presta os seus serviços à comunidade onde está inserida” (acta CE de 8/1/00).

Ora, apesar de terem em conta as linhas orientadoras da assembleia, o conselho executivo acrescenta o principal objectivo do projecto de orçamento. Questionamo-nos se isto não será uma linha orientadora ou se o conselho executivo considerou muito particulares as definidas pela assembleia e entendeu aglutiná-las nesse objectivo.

Também a organização de actividades desportivas de ocupação de tempos livres para os alunos dos 7º e 8º anos durante a realização das provas globais dos outros alunos se centra exclusivamente no conselho executivo, embora solicitem a colaboração da Câmara e de uma associação cultural que até está representada na AE. Ora, esta medida exige um esclarecimento aos pais, e também se pode tornar mais rica se tiver a participação de outras associações do concelho, pelo que a sua abordagem na assembleia de escola não deixaria de ser pertinente, mas na realidade este órgão nunca tomou conhecimento desse tipo de actividades.

²⁶⁷ Como pudemos observar presencialmente, os contactos informais via telefone são frequentes no conselho executivo.

Muitas outras situações importantes para a escola e tratadas no conselho pedagógico nunca foram abordadas na assembleia de escola²⁶⁸. Falamos por exemplo da proposta apresentada no conselho pedagógico de 8/11/00 relativa à possível contratação de uma empresa de segurança pelo facto de entrarem na escola pessoas com intenções duvidosas (acta CP); falamos ainda dos problemas de estacionamento nas imediações da escola (acta CP de 29/3/00); das consequências da transferência da feira semanal para os recintos circundantes à escola, principalmente pelo estacionamento e pelo barulho quando estão a decorrer exames nacionais (acta CP de 6/9/00); das obras realizadas e não realizadas na escola (acta CP de 6/9/00); dos protocolos assinados pela escola e outras propostas de protocolos apresentadas (acta CP de 6/2/02); da definição dos cursos a funcionar na escola com a revisão curricular do ensino secundário (acta CP de 6/2/02). Podemos falar ainda do facto de a assembleia nunca ter sido informada da avaliação integrada de que a escola vai ser alvo (acta CP de 6/2/02), apesar de ser da sua competência a apreciação do relatório dessa avaliação²⁶⁹.

Todos estes aspectos, ou pelo menos a maioria, enquadram-se perfeitamente nas competências da AE, contudo nunca foram aí abordadas. Como já tivemos oportunidade de referir, é o sector dos professores que mais exerce influência e como eles têm outros órgãos para intervir que valorizam mais, também não exercem pressão para que alguns assuntos sejam abordados na AE.

De realçar que o presidente do CE na sua entrevista deixou claro, embora de forma implícita, que a existência da AE não deve retirar poderes ao CE, o que nos permite inferir que a filosofia dos antigos conselho directivos ainda prevalece nos CE. Esta inferência é de facto reforçada quando o anterior presidente da AE afirma que o CE age

“exactamente como se não houvesse assembleia de escola” (entrevista de 17/9/03).

Nesta sequência, o presidente do CE entende que a celebração dos contratos de autonomia deve ser uma competência do órgão que preside pois é o órgão

²⁶⁸ Relativamente à tomada de conhecimento destes assuntos pelo conselho pedagógico, é notório que a frequência das reuniões (mensais) facilita o debate de todos os assuntos, sendo que a assembleia de escola, até pela periodicidade das suas reuniões, é explicitamente desvalorizada.

²⁶⁹ A única referência à avaliação integrada feita na AE foi na reunião de 13/3/02 para justificar a falta de tempo para a realização do relatório trimestral que, segundo o art. 17º, ponto 2, alínea d) do decreto-lei n.º 115-A/98, o CE tem que obrigatoriamente apresentar à assembleia.

“responsável por toda a parte administrativa e não só da escola [porque senão] a assembleia teria que reunir muito mais vezes” (entrevista de 17/9/03).

O presidente do CE considera também que deve ser ele a representar a escola pois quem

“dá a cara sempre pela escola é o conselho executivo” (id., ibid.).

Contudo, admite que se isso fosse competência do presidente da AE com certeza que se daria mais visibilidade e “importância à própria assembleia” (id., ibid.). Acrescenta ainda que, em termos hierárquicos deveria ser o presidente da AE a representar a escola, porém

“em termos funcionais acho que é o mais correcto [ser o presidente do CE] [porque é] um órgão que pode reunir a qualquer hora” (id., ibid.).

De salientar que a este nível, o presidente do CE tem, teoricamente, uma posição mais aberta à valorização da AE do que o anterior presidente da AE, não esquecendo, porém, o pessimismo e desacreditação deste actor relativamente ao actual modelo e, consequentemente, à AE.

Além disso, apesar de o presidente do CE admitir que num contexto de autonomia a AE deveria ter um papel mais determinante na elaboração do orçamento, o presidente do CE entende que a elaboração deste documento deve fazer parte das competências do conselho administrativo.

Parece óbvio que todos os assuntos têm que passar primeiro pelo conselho executivo pois é este órgão que tem acesso diariamente a toda a informação e problemas da escola. Sendo assim, para que eles cheguem à assembleia de escola ou têm que ser canalizados pelo presidente do conselho executivo ou tem que haver um trabalho articulado entre este actor e o presidente da assembleia de escola. Contudo, existem muitos indícios que mostram que o anterior presidente da assembleia de escola confiava muitas das suas responsabilidades no presidente do CE (talvez no início houvesse mais preocupação que se foi perdendo com a rotina), talvez pelas razões já várias vezes apontadas, sendo que os assuntos para a assembleia são os estipulados na lei ou outros seleccionados pelos presidentes da AE e do CE pela valorização/desvalorização que lhes atribuem à luz do seu quadro de valores. Reconhecemos, contudo, que alguns assuntos podem não ser tratados por perderem actualidade ou até por esquecimento, dado que a assembleia reúne de forma muito espaçada no tempo.

Já afirmámos anteriormente que era o presidente do conselho executivo que controlava as actas da assembleia de escola. Também é notório que este actor tem um papel importante nas agendas das reuniões da assembleia, pois além do que anteriormente já afirmámos, foi-nos afirmado telefonicamente em 26/6/03, quando inquiria o presidente do conselho executivo para quando uma nova reunião da assembleia, que não sabia “porque não tinha tido tempo para a marcar” (DI, 26/6/03).

Apesar da centralidade do conselho executivo registada nos vários exemplos apresentados, também consideramos que, por vezes, existe um certo receio de tomar decisões. De facto, o presidente do conselho executivo manifestou algumas inseguranças para implementar medidas de apoio, pois perante a proposta da assembleia de escola de converter horas de sala de estudo sem frequência noutras actividades como aulas de apoio, argumenta que

“nem todos os professores concordam” (reunião AE de 6/12/01).

Esta afirmação mostra uma atitude de favorecimento de interesses dos docentes, ou pelo menos de alguma cumplicidade, pouco adequada a uma gestão essencialmente pedagógica.

Este favorecimento também é generalizável ao pessoal não docente, pois ao aceitar por parte de alguns auxiliares da acção educativa, que não o chefe de pessoal, queixas relativas a outros auxiliares (DI, 5/4/02) poderá indiciar algum favorecimento a alguns elementos. Existe uma relação de corporativismo entre o conselho executivo e alguns auxiliares da acção educativa, permitindo até que um deles se dirija ao presidente do conselho executivo do seguinte modo “Então o Sr. deu-me cabo da caçada?” (observação do expediente do CE em 7/5/02), o que poderá conduzir a cumplicidades e serem sempre aceites as posições do executivo por parte dos auxiliares, mesmo nos órgãos onde estão representados.

Apesar disso, pensamos que talvez haja alguma deficiência na comunicação entre o conselho executivo e os auxiliares, ou alguma ambiguidade na distribuição de competências, porque, por vezes, como pudemos observar em 7/7/02, os alunos recebem directrizes diferentes destes dois sectores. Estamo-nos a referir a uma situação observada e que passamos a descrever: um aluno atira uma bola ao quadro da electricidade, a auxiliar

retira-lha e diz-lhe que só a devolve no final da semana, o aluno vai reclamar ao conselho executivo que manda devolver a bola.

O gabinete do conselho executivo é um local com muito movimento, principalmente no período dos intervalos, onde chegam todos os problemas e dúvidas e onde se geram muitas cumplicidades. De facto, é frequente entrarem elementos exteriores que querem contactar a escola, pessoal não docente, professores e alunos. Os professores normalmente vêm pôr problemas de vária ordem, tirar dúvidas sobre actividades da escola, fazer desabafos, ter conversas particulares, trabalhar no computador ou então vêm sem motivo algum. Parece estranho que, havendo vários computadores na sala de professores além da sala de informática, os professores recorram ao computador do conselho executivo para trabalhar. Manifesta-se muito corporativismo entre os professores e o conselho executivo (o que não é de estranhar pois o conselho executivo é constituído por professores). Existe como que uma dependência do conselho executivo, o que por vezes é agravada pela centralidade do mesmo.

De facto, pareceu-nos que um professor só pode consultar os horários dos colegas/turmas para trocar de salas no gabinete do conselho executivo (observação em 14/5/02) o que, inevitavelmente, canaliza todos os docentes com essa necessidade para esse local. É óbvio que depois os professores generalizam a todos os aspectos, porque saber se uma turma é grande para ver se cabe numa sala pode ser consultado no livro de ponto da turma na sala dos professores, mas até a recolha dessa informação no conselho executivo foi por nós observada.

Também os auxiliares da acção educativa e administrativos se deslocam com frequência ao gabinete do executivo, quer para fazer perguntas, apresentar situações que tenham ocorrido, resolver problemas ou mesmo para conversas comuns.

Além destes actores, também os alunos vêm ao gabinete do CE ou para apresentar problemas, ou pedir informações ou porque são excluídos da sala de aula e são canalizados para o gabinete do executivo pelo professor. Os alunos manifestam, por vezes, atitudes pouco correctas para o local em que se encontram, o que gera algum barulho quer no interior do gabinete quer mesmo nas suas proximidades. A este nível, parece-nos que o conselho executivo é demasiadamente democrático procurando ouvir todas as posições e, intimida-se, por vezes, a repor a ordem e a negociar uma solução consensual.

Este excessivo movimento no gabinete do conselho executivo, mesmo com algumas presenças breves, influencia, prejudica mesmo, o trabalho e a concentração dos elementos desse órgão. Foi por nós observada em 14/5/02 que um vice-presidente lutava contra o tempo para fazer a distribuição de serviço, efectuar a leitura e a preparação das normas para as provas aferidas (cuja realização se efectuaria pela primeira vez na escola) e estava a ser permanentemente interrompida. Na realidade, sendo este gabinete um local muito movimentado, e onde são apresentados problemas de índole diversa, condiciona o CE a cumprir as tarefas diárias e inesperadas agindo, de alguma forma, de maneira improvisada e sem recorrer a critérios previamente definidos dado não existirem condições para ponderação. De facto, a acção do CE apresenta, em geral, padrões de acção bastante previsíveis que não estão em consonância com a construção de uma especificidade da escola.

Pode-se pensar, porém, que este movimento no conselho executivo também revela o reconhecimento de poder, pelo menos o poder *expert*, o poder legal, o poder da informação entre outros, que todos os actores manifestam em relação a esse órgão, considerando-o, assim, como o órgão de topo da organização escolar, o que aliás foi, de forma mais ou menos explícita, referido por todos os actores entrevistados. A vice-presidente do CE refere que, quando necessário, os actores escolares recorrem ao CE e ignoram completamente a AE muito provavelmente

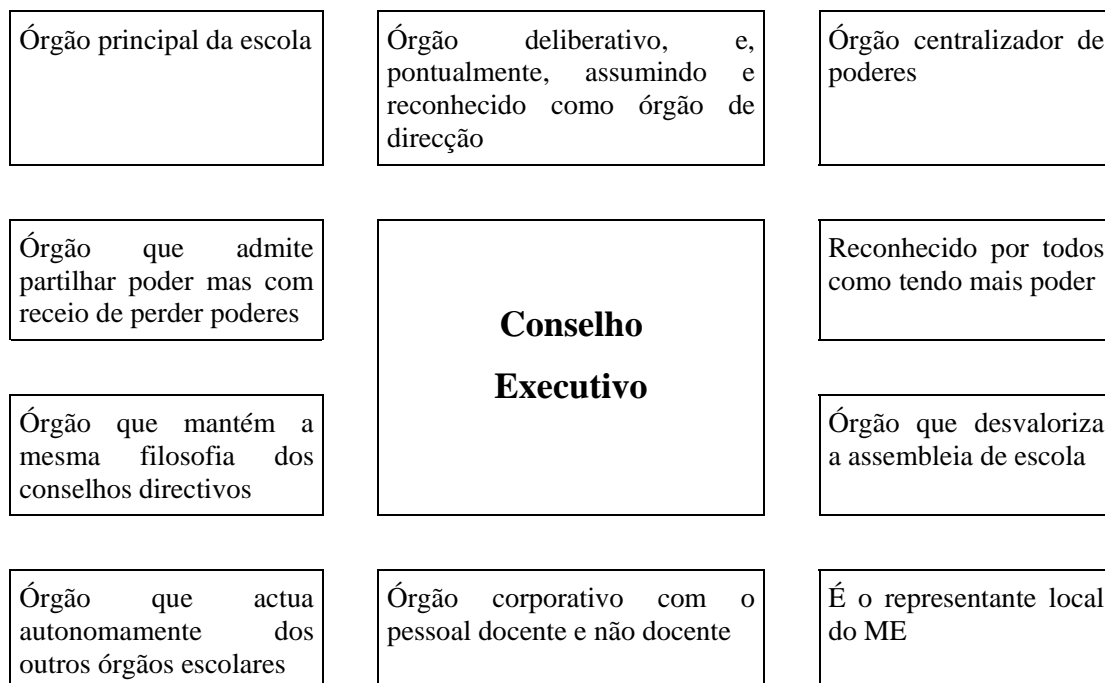
“devido ao facto de [...] intervir [...] pouco, de reunir pouco, se calhar, faz-se notar pouco” (entrevista de 20/10/03).

Realçamos o facto de ser referido no art. 22º do regulamento interno da escola que “A Direcção Executiva é assegurada por um Conselho Executivo”, que é a mesma nomenclatura usada no decreto-lei n.º 115-A/98, o que indicia que a haver direcção centrada na escola ela se situa no conselho executivo.

Pela análise dos dados recolhidos, podemos referir que o conselho executivo tem indícios de um órgão de direcção, não sendo na sua plenitude por ausência de poder de decisão e por falta de capacidade, ou de vontade, de interpretar a lei à luz da realidade

da escola e agir em conformidade. Contudo, pensamos que tem um pouco das três concepções referidas por J. Barroso (2002a: 103-104) de um cargo de director. O autor refere que existe uma concepção burocrática, estatal e administrativa em que o director é visto como o representante do Estado, o executante e vigilante do cumprimento das normas; uma concepção corporativa, profissional e pedagógica sendo o director o intermediário que garante os interesses dos docentes perante constrangimentos administrativos e financeiros; uma concepção gerencialista em que o director está mais preocupado com a administração de recursos e com objectivos de eficiência e eficácia. A ausência de autonomia e a fraca exigência de prestação de contas leva a que o conselho executivo assuma menos a concepção gerencialista, sendo as duas primeiras claramente identificadas neste órgão. De facto, o CE além de gerir a rotina diária, zela pelo cumprimento das normas definidas centralmente e protege, de alguma forma, todos os elementos da comunidade escolar, principalmente dos professores. Além disso, o pouco poder que têm procuram-no conservar, principalmente em relação a órgãos que envolvam outros actores não escolares.

Assim, sistematizando tudo o que referimos, vamos identificar esquematicamente as principais características que identificámos no conselho executivo.



Quadro 8: Características da conselho executivo

4.2. Conclusões do estudo empírico

Após esta análise vamos relacionar de forma mais precisa os poderes da assembleia de escola e do conselho executivo, procurando também tecer considerações sobre as hipóteses de trabalho e o problema da investigação.

Podemos afirmar que a assembleia de escola existe porque está legalmente estipulada na orgânica da escola. Todos os actores escolares, incluindo os elementos da assembleia, atribuem a este órgão pouco significado, notando-se até nos momentos para a constituição de listas que tem que ser o conselho executivo a pressionar os docentes ou por considerarem imprescindível para viabilizar o CE (no início da implementação do modelo). Eventualmente, não docentes atribuem-lhe um pouco mais de importância.

Esta desvalorização é mais acentuada porque, apesar de haver ainda muitas dúvidas, os actores escolares sentem que a assembleia de escola não tem competência para intervir ao nível escolar e ao nível comunitário. Apesar de assentar em princípios democráticos, a AE é regulamentada e co-habita com condições adversas à concretização desses princípios. A continuar a assembleia tal como está definida, é mais que provável que daqui a pouco tempo as escolas não tenham em funcionamento as suas assembleias por ausência de candidaturas, o que aliás já está a começar de acontecer na escola em investigação. Na realidade a AE suspendeu funções para pressionar o CE para a elaboração do PE, que não existe desde o início do ano lectivo 1999/2000, pelo menos. Verifica-se que, apesar do vazio de poder ao nível da AE, a escola funciona na mesma de forma muito idêntica às outras, provando, assim, que o PE e a AE são perfeitamente dispensáveis neste modelo de organizar o sistema educativo. Aliás, a ausência de autonomia, e consequente impedimento de elaboração de um verdadeiro PE, tem conduzido à pouca valorização deste documento por parte da comunidade escolar, o que, provavelmente, tem conduzido à sua inexistência.

O presidente do CE entende a AE como o órgão que faz parte do topo da hierarquia da escola pelo facto de ter poder de destituir o CE. Todavia, o anterior presidente da AE refere que muitas das competências da AE, nomeadamente a destituição do CE, não foram completamente concretizadas, apesar de nesta escola haver razões por ausência de um PE, tendo em conta o bom relacionamento entre os dois órgãos. Torna-se, por isso, evidente as cumplicidades criadas no espaço escolar e a completa desvalorização

dos actores exteriores à escola (verifica-se também uma desvalorização destes actores escolares em participar num órgão escolar), continuando a ser os professores os únicos intervenientes a tomar decisões e a, como dizia o anterior presidente da AE, mandar na escola como sempre fizeram. Sendo assim, a AE é mais um órgão no organograma da escola, mas é um *órgão estático*, sem função e cujo papel ainda não está suficientemente claro para os actores educativos.

Assim, é notório que ao nível da administração escolar o decreto-lei n.º 115-A/98 não alterou de forma significativa a escola, continuando a ser o órgão de topo da escola aquele que é constituído somente por professores e que exerce a sua acção exactamente da mesma forma que os anteriores conselhos directivos mas renomeado de conselho executivo. Na realidade, o CE age como se não existisse a AE, centralizando as decisões (talvez revelando algum receio de perda de poder) que, apesar de se sentir controlado pela AE, de forma alguma se sente limitado a tomar decisões e que, embora se apresente como um órgão de gestão, pontualmente apresenta contornos de um órgão de direcção.

Relativamente ao órgão de direcção, aparentemente parece não haver convergência de posições mas na realidade os indícios encontrados apontam para uma conclusão que exclui a hipótese de a assembleia ser um órgão dessa natureza. De facto, é perfeitamente notório que a direcção está centrada fora da escola, isto é, no Ministério da Educação. Assim, a AE torna-se um órgão ambíguo pois não tem competências de gestão mas também não tem competências de direcção, tendo sido até sugerido que os serviços centrais ouvissem as propostas das assembleias de escola, sugestão esta que vai no sentido de atribuir mais poder decisório ao nível deste órgão.

Esta ambiguidade da AE poderá ter induzido alguma ambiguidade nas competências dos diferentes órgãos porque constatou-se que existe alguma permeabilidade nas reflexões e decisões (essencialmente pedagógicas) levadas a cabo por diferentes órgãos, parecendo não existir fronteiras de competências perfeitamente definidas. Poder-se-á pensar que a indefinição do espaço da AE está a conduzir os seus membros a conquistar algum poder de intervenção ao nível de outros aspectos, nomeadamente pedagógicos.

O conselho executivo não sente que tem que prestar contas à assembleia, agindo, por isso, como se fosse, dentro das limitações legais, o órgão de topo da escola como os anteriores conselhos directivos. Apesar disso, entende-se que a constituição da AE não é a mais adequada se as pretensões do modelo é prestar contas à comunidade, porque é dominada por professores.

O CE respeitou, enquanto a AE esteve em funcionamento, alguns aspectos formais que são claros na lei (definição de linhas orientadoras para o orçamento, apresentação dos relatórios trimestrais e anuais, aprovação do projecto educativo, etc.) mas outros aspectos específicos da escola e que surgem no dia-a-dia não são apresentados à assembleia pelo conselho executivo. Eventualmente alguns desses aspectos serão tratados porque aconteceram próximo da data da reunião da assembleia ou são postos na mesa por outros elementos, mais frequentemente docentes.

Além disso, o anterior presidente da assembleia de escola, principal responsável pelo órgão, identifica bastante o conselho executivo com os anteriores conselhos directivos e, por isso, não procurou atribuir importância, relativa, como é óbvio, ao órgão que presidia junto da comunidade educativa da escola, o que até foi notório pelo desejo de não tornar visível o trabalho realizado por aquele órgão. Esta proximidade dos conselhos executivos aos conselhos directivos é, aliás, uma constante em todos os actores, sendo que para a maioria dos sujeitos escolares não são importantes as reuniões da assembleia e as decisões que dela resultam. Por isso é que, algumas recomendações (própria ou impropriamente) emanadas da assembleia de escola para o conselho pedagógico parece nunca terem sido abordadas nesse órgão, o que até de alguma forma parece estranho porque existem docentes que estão simultaneamente nos dois órgãos (na acta da AE de 13/9/99 foram feitas as respectivas autorizações). Quase que se pode dizer que as reuniões da assembleia de escola se realizam para cumprir calendário, sendo que os assuntos nelas tratados são, normalmente, inconsequentes.

Assim, pela análise efectuada, pode-se concluir que a criação da assembleia na orgânica da escola não contribuiu para a divisão de poderes ao nível da mesma, nomeadamente ao nível da separação entre a gestão e a direcção. Na realidade, e tendo em conta os quadros construídos anteriormente, a direcção também não está situada na escola mas fora dela, pelo que a assembleia nunca podia ser o órgão que assumisse essas funções.

Tentando aglutinar de uma forma muito breve tudo o que foi por nós explanado acerca do decreto-lei n.º 115-A/98 e sua implementação, pode-se concluir que o modelo de administração escolar vigente nas escolas portuguesas não contribuiu para o aumento da autonomia das escolas e para a construção da sua própria especificidade em articulação com a comunidade educativa envolvente. De facto, o modelo de administração escolar vigente não permitiu desenvolver a autonomia da escola, e aquela que foi conseguida foi a nível pedagógico e depende mais do empenhamento do CP e dos departamentos. Na realidade os actores reclamam da necessidade de pedir autorização para tudo e de não conseguirem criar uma especificidade da escola, nomeadamente no que se refere às limitações impostas ao RI decorrentes de falta de financiamento. Parece que o facto de o RI se reduzir a uma cópia da lei contribuiu para não se sentir necessidade de um PE que, com certeza, era uma cópia do PE nacional e, por isso, não permitiria uma concretização específica ao nível da comunidade educativa em que a escola se insere. Além disso, e apesar de ter uma associação de pais colaborante, a comunidade ainda não reconheceu a importância, por falta de preparação, segundo alguns actores escolares, de intervir na escola, o que tem condenado ao fracasso a integração da escola no meio. Pontualmente essa integração já era feita mas de forma não articulada e não continuada, sendo que a existência da AE não implicou que a mesma fosse feita de forma abrangente e sistematizada. As actividades da escola continuam a ser as do PAE que é da exclusiva responsabilidade da escola sem intervenção do meio. Apesar desta situação pouco abonatória à implementação do decreto-lei n.º 115-A/98, também existem muitos indícios que a escola não aspira, por várias razões, libertar-se das fortes amarras que a ligam aos vários serviços do ME. Uma dessas razões parece prender-se com a maior responsabilização dos actores escolares que resulta da autonomia, mas consideramos muito mais provável uma outra razão que se prende com o facto de os actores educativos ainda não verem a escola como um centro de decisão de política educativa.

Em jeito de conclusão podemos afirmar que a criação de dois órgãos de administração escolar não trouxe vantagens para a escola mas, pelo contrário, aumentou a burocracia na aprovação de documentos. Além disso, gerou algumas ambiguidades, não aumentou a autonomia da escola, não valorizou a escola como centro de decisão e não valorizou a comunidade envolvente, continuando a ser os professores a dominar as

decisões. Em suma, não se registaram alterações significativas ao nível da escola, nem mesmo ao nível da desmotivação dos actores escolares para o exercício de funções de administração escolar.

Relativamente às nossas hipóteses de trabalho, e por tudo que já referimos, podemos dizer que o conselho executivo só não é o verdadeiro órgão de direcção da escola por falta de poder decisório ao nível da administração escolar, sendo que a nossa hipótese central (o conselho executivo é o verdadeiro órgão de “direcção da escola”) não é plenamente confirmada devido a limitações legais impostas às funções do conselho executivo. Contudo, apesar dessas limitações, as práticas do CE apontam para alguns indícios de funções de direcção. Apesar disso, e dentro dessas limitações legais, a tomada de decisão é centralizada no conselho executivo, a maior parte das vezes sem consulta à assembleia de escola (ainda mais agora que a AE está suspensa) mas quando o faz ultrapassa, por vezes, essas recomendações o que confirma outra das nossas hipóteses (A tomada de decisões é centralizada no órgão de gestão, e nem sempre é articulada com as orientações da assembleia de escola).

Também foi por nós evidenciado, que a maior parte dos assuntos se centram na figura do presidente do conselho executivo. Desta forma, e tendo em conta a dependência a nível informativo que os docentes e não docentes revelaram do conselho executivo, e em especial do seu presidente, parece também claro que é esta figura que reconhecidamente por todos tem mais poder, sendo por isso mais fácil que as suas opiniões determinem, como foi reconhecido pelo próprio presidente do CE, as decisões tomadas nos órgãos a que pertence, e, especificamente, na assembleia de escola, o que confirma claramente outra das nossas hipóteses (O presidente do conselho executivo é revestido de mais bases de poder, tendo, por isso, maior capacidade de influenciar as decisões da assembleia de escola).

Assim, e acerca do nosso problema inicial, podemos afirmar que a divisão de poderes prevista no modelo de administração escolar do decreto-lei n.º 115-A/98 não está a ser concretizado, podendo, pontualmente, concretizar-se de forma extremamente ténue. Por um lado, porque esta divisão de poderes não é uma divisão substantiva. Por outro lado, porque há ambiguidades nas competências da assembleia de escola, revelando os

elementos da mesma alguma dificuldade em perceber o alcance dessas mesmas competências.

O conselho executivo continua a agir como os anteriores conselhos directivos, em parte devido a esta pouca clarificação das competências da assembleia, desvalorizando assim o principio de que o conselho executivo deve gerir a escola seguindo as orientações emanadas da assembleia. Podemos também dizer que o suporte legal do sistema educativo facilita, eventualmente até obriga, que o conselho executivo tenha esta postura, aniquilando por completo o papel da assembleia de escola e a especificidade da comunidade envolvente. Não podemos esquecer que o conselho executivo, ao estar totalmente sobre a tutela do Ministério da Educação, é mais facilmente controlado por ele, enquanto que a assembleia de escola mais dificilmente será controlada, pois 50% dos seus membros são exteriores à escola.

Conclusão

Na introdução deste trabalho questionámo-nos se o sistema educativo português, caracterizado pela centralização de poderes, se ajustava facilmente à mudança ou se, pelo contrário, tendia a resistir-lhe. Pela investigação realizada, podemos afirmar que o discurso da mudança entra facilmente no quotidiano da escola mas a implementação dessa mudança fica sempre muito aquém do que era previsível e do que é apresentado como mudança. De facto, após um longo período em que a obediência às orientações emanadas do Ministério da Educação era a palavra de ordem, a ocorrência do 25 de Abril de 1974 e toda a agitação social daí decorrente, conduziu à apropriação dos poderes de decisão por parte das escolas. Nesse período, as escolas conquistaram todas as condições para implementarem mudanças adequadas a cada uma delas. Contudo, a indefinição que existia nas estruturas políticas e o facto de as escolas contestarem, essencialmente, todos os aspectos que provinham do anterior regime, foram factores impeditivos de os actores escolares projectarem a sua acção para o futuro.

A imposição da normalização oriunda de diversos sectores e a publicação da CRP em 1976 tornou inevitável a definição de regras que controlassem a autogestão das escolas, dando-se assim, mesmo num período de instabilidade governativa, a recentralização do poder de decisão. Esta recentralização, apresentada como uma condição essencial ao desenvolvimento do país, não teve oposição por parte dos actores escolares, talvez pelo desejo de contribuir para a modernização do país, mas também por já se ter perdido aquela expectativa de viver a liberdade proporcionada por um regime democrático.

A relativa estabilidade governativa que passou a existir no início da década de 80, facilitou a criação e aceitação de uma lei quadro para o sistema educativo, a qual, depois de alguns avanços e recuos, foi aprovada pela maioria dos partidos políticos em 1986.

A publicação desta lei abriu a possibilidade de se alterar a administração das escolas, apesar do modelo que vigorava já ser uma conquista do regime democrático, quanto mais não fosse ao nível dos intervenientes nesse processo. Também a necessidade de Portugal se virar para a Europa em prol da sua modernização, a adesão à CEE e a crise que se registava no sistema educativo advinda da sua permeabilidade aos problemas sociais para os quais não estava preparado, parece ter precipitado a necessidade de implementar uma reforma global do sistema educativo.

Assim, mesmo antes da publicação da LBSE, o governo nomeia uma comissão para estudar os problemas do sistema educativo e propor reformas nos sectores onde se registasse necessidade. A nomeação desta comissão no período em que se discutiam os diversos projectos de lei de bases que tinham sido apresentados na Assembleia da República, e cujo debate culminou na publicação da LBSE, não foi bem acolhida pelos partidos da oposição, tendo sido posta em causa a sua independência relativamente ao governo e ser considerada como um conjunto de comissários políticos do Ministro da Educação. Esta má aceitação da CRSE quebrou, de alguma forma, o consenso que se gerou em torno da LBSE e, segundo alguns autores, condenou ao fracasso (político) o trabalho realizado por esta comissão. Esta ruptura entre a CRSE e a Assembleia da República acentuou-se porque, segundo alguns deputados, a comissão começou a trabalhar num projecto de reforma marginalizando os trabalhos da Assembleia relativos à lei quadro do sistema educativo, e que, inevitavelmente, tinha que ser uma referência fundamental no processo de reforma a implementar. Segundo alguns deputados, esta desvalorização da discussão da LBSE partia também do próprio Ministro da Educação que não assistiu a todo o debate da LBSE.

O grupo de trabalho responsável pela elaboração de uma proposta de reforma da administração escolar, apresentou um modelo em que uma das principais inovações foi a distinção entre órgãos escolares de direcção e órgãos escolares de gestão, valorizando, assim, a escola como centro de decisão de políticas educativas. Esta opção vinha de encontro ao que os investigadores nacionais e internacionais consideravam importante implementar a nível da escola para resolver os problemas com que se defrontava. De entre essas propostas, constava a valorização da participação de outros actores, para além dos docentes, no governo da escola pelo facto de ser necessário adequar a escola à comunidade que serve.

A CRSE, na sua proposta global, manteve este princípio de segregação de funções, o que pressupunha uma descentralização de poderes. Contudo, a nível ministerial a proposta da CRSE nunca foi assumida pelo facto, segundo alguns autores, de ter havido mudança de Ministro, sendo que o novo Ministro implementou nova orgânica no Ministério da Educação e criou uma Secretaria de Estado da Reforma Educativa cujo trabalho entrou em rota de colisão com o desenvolvido pela CRSE. Além disso, o novo

Ministro tinha pertencido ao grupo de trabalho da reforma curricular, que considerava a verdadeira reforma do sistema educativo, pelo que assumiu esta vertente da reforma e deixou cair as outras no esquecimento.

Mostrámos ao longo do trabalho, que o movimento reformista iniciado com o Ministro João de Deus Pinheiro e que propunha reformar globalmente o sistema educativo, terminou com uma reforma curricular implementada pelo Ministro Roberto Carneiro, apesar de, durante este período, os governos serem sempre apoiados pela mesma força política - PSD.

Apesar de tudo, e tendo em conta a desmotivação que se registava ao nível dos docentes para exercerem funções de gestão na escola, impunha-se uma reforma a este nível. Assim, nos gabinetes do Ministério da Educação construiu-se um modelo de administração escolar que, apesar de manter o princípio da divisão entre direcção e gestão proposto pela CRSE, definia de forma bastante ambígua os órgãos de administração que propunha pois as competências que lhe eram atribuídas não se coadunavam com os pressupostos do modelo. Apesar disso, a metodologia de implementação do modelo afigurava-se bastante positiva dado que seria inicialmente experimentado, depois avaliado e só posteriormente generalizado a todas as escolas. As duas primeiras etapas foram realizadas mas, tendo em conta a avaliação pouco favorável do modelo e, mas principalmente, a alteração do Ministério que passou a ser apoiado por uma força política diferente da dos últimos dez anos (PS), foram determinantes na não generalização do modelo.

Contudo, a sua experimentação foi importante porque sensibilizou os actores escolares para a importância da intervenção de outros agentes educativos nos órgãos escolares. Porém, também consideramos que os conceitos de direcção e gestão se vulgarizaram com a experimentação deste modelo pois teoricamente a escola tinha direcção mas na prática ela nunca existiu pela ausência de autonomia da própria escola. Esta vulgarização teve reflexos aquando da publicação do decreto-lei n.º 115-A/98 e na aceitação pacífica das competências da assembleia de escola que era conotado com o órgão de direcção da escola mas que não tinha poderes para decidir políticas educativas para a própria escola.

Pelo facto de já há muitos anos o PS não titular a pasta da educação, e com o propósito de apresentar algo realmente inovador e que rompesse com tudo o que tinha sido

feito até então, o Ministro da Educação solicita um novo estudo sobre a reforma da administração escolar por forma a apresentar um modelo que viesse resolver verdadeiramente os problemas da administração escolar e que reforçasse a autonomia da escola. Contudo, o modelo apresentado pelo Ministério, e consignado no decreto-lei n.º 115-A/98, foi produzido nos gabinetes do Ministério da Educação e, segundo o autor do estudo preliminar, ignorou esse mesmo trabalho.

Todavia, fazendo uma análise desse modelo, registam-se aspectos comuns quer com o estudo de João Barroso, quer com o modelo do decreto-lei n.º 172/91 quer mesmo com as propostas apresentadas no período de vigência da CRSE, o que talvez tenha contribuído para as ambiguidades que o modelo contempla e por nós evidenciadas ao longo do trabalho.

O modelo consignado no decreto-lei n.º 115-A/98, propunha reforçar progressivamente a autonomia da escola, sendo que este processo de autonomização resultaria de uma contratualização entre as escolas e as estruturas regionais do Ministério da Educação. Da parte das escolas, era envolvido neste processo, principalmente, o órgão de gestão composto por professores e, em muito menor escala, o órgão de participação comunitária que, teoricamente, definiria os grandes princípios para a escola. Pela análise das competências destes dois órgãos que fomos fazendo ao longo de toda a investigação e também pelas conclusões que o estudo empírico nos permitiu extrair, constata-se que não é este modelo que permite reforçar a autonomia das escolas e referenciá-la em primeira instância à comunidade envolvente.

Ao longo do trabalho, analisámos o processo que conduziu à implementação do decreto-lei n.º 115-A/98 que teoricamente reformou a administração escolar adoptada após o 25 de Abril de 1974 e constatámos que os discursos e as acções políticas raramente convergiam para os mesmos princípios. De facto, discursos de descentralização, reforço da autonomia das escolas e direcção centrada na escola foram uma constante nos discursos políticos e nos princípios dos modelos de administração escolar propostos e implementados. Contudo, a regulamentação destes modelos sempre ficou aquém daquilo a que se propunha, donde se pode concluir que as questões da descentralização e da autonomia são usados pelos intervenientes políticos de acordo com as suas próprias conveniências e nunca para perderem efectivamente poder para as instâncias locais. Por isso, apesar de ao longo destes anos terem surgido várias tentativas para implementar uma

administração escolar descentralizada, isso nunca foi conseguido porque também nunca foi essa a pretensão dos organismos centrais. Por outro lado, os actores escolares têm-se acomodado às competências mínimas que lhe são concedidas pelas instâncias políticas, registando-se ainda hoje uma das situações que serviu de propósito para implementar reformas ao nível da administração escolar e que é a desmotivação dos actores para exercerem funções de governo da escola. Relativamente a este aspecto, parece existir uma certa contradição. Por um lado, existe desmotivação por falta de atribuição de competências. Por outro, os docentes acomodam-se às competências que lhe são atribuídas, apesar de acharem que a escola não pode ir mais além porque é necessário pedir autorização para tudo e as questões financeiras determinarem essas autorizações, porque todos reconhecem que mais autonomia para as escolas implica mais responsabilidade para os seus actores e também o fim de um certo corporativismo entre o pessoal docente.

Teoricamente a AE deve controlar a acção do CE para que este preste contas à comunidade que serve. Todavia, o contexto legal, a constituição da assembleia e suas competências e a ambiguidade da própria AE torna impeditivo essa prestação de contas. Na realidade, o único poder que a AE tem sobre o CE é a sua destituição, mas mesmo com eventuais razões para isso se concretizar, a AE por nós analisada nunca o fez pelo facto de existir um bom relacionamento entre todos, o que também só acontece porque a AE é dominada pelo sector dos professores. Usámos propositadamente “eventuais razões” quando nos estávamos a referir à ausência há vários anos do PE para a escola porque, se calhar, isso não é nenhuma razão dado o PE não o ser na realidade pois a escola não tem autonomia para fazer um verdadeiro PE que sirva a comunidade envolvente. De facto, o PE da escola é o PE nacional, pelo que, apesar de não existir PE de escola, a escola está a funcionar como qualquer outra escola.

Apesar da escola se reger por normas definidas centralmente extremamente minuciosas que lhe dão pouca margem de acção e sendo essencialmente controlada pela administração central pelos resultados obtidos pelos alunos, o que a aproxima de um sistema burocrático-racional, ela não deixa de ser um centro de desenvolvimento de

micro-políticas onde é preciso gerir interesses e conflitos e onde é necessário desenvolver processos negociais para obter consensos.

Tendo em conta as características apresentadas pela escola, e por nós explanadas quando tivemos como referência os dois modelos de análise citados, identificámos nesta investigação, depois de conceptualizar os conceitos de poder e autoridade, os poderes dos principais actores educativos e os poderes da assembleia de escola e do conselho executivo. Relativamente a este aspecto, demos visibilidade a algumas (des)articulações entre os poderes destes órgãos, dado que a sua criação assentou no pressuposto de que a gestão se deveria subordinar ao órgão dito de direcção, o que na realidade não se verifica. De facto, o conselho executivo continua a ser o órgão com mais poderes dentro da escola, sendo a assembleia uma mera formalidade perfeitamente dispensável. Esta conclusão, retirada da análise dos normativos, saiu reforçada com o estudo empírico realizado do qual uma ilação se pôde claramente extrair e que tem a ver com a total desvalorização da assembleia de escola na comunidade escolar e na comunidade educativa. Na comunidade escolar porque valorizam mais outros órgãos onde não estão outros sectores da sociedade e por confiarem plenamente na acção do CE. Da comunidade educativa porque os outros sectores sociais não valorizam a sua própria presença num órgão escolar, possivelmente por ser dominado por professores ou por não terem poder decisório.

Na realidade, o conselho executivo é o órgão a quem todos reconhecem poder e legitimidade para exercer esse poder. Este reconhecimento por parte de todos, facilita a gestão de diferentes interesses existentes na escola e na própria assembleia de escola. Assim, em vez de uma complementaridade na atribuição das competências destes dois órgãos, existe uma supremacia dos poderes do conselho executivo sobre os da assembleia, que é aceite pela própria assembleia mas que também não tem meios, nem vontade, de a contrariar. Esta supremacia foi claramente intencional da parte do legislador pois o conselho executivo é constituído por elementos do Ministério da Educação e, por isso, mais facilmente controlável por parte dos serviços centrais. Em síntese, decreta-se um modelo visando reforçar a autonomia da escola mas regulamenta-se o modelo de forma a continuar a imperar a centralização de poderes no Ministério da Educação. Por esse facto, a assembleia de escola, que é o único órgão que pode envolver a comunidade nas decisões educativas da escola, está a breve prazo condenada ao fracasso, por não ter poder

decisório e por desmotivação dos actores. Na escola por nós investigada, a AE tem as suas funções suspensas, não tem presidente porque se reformou após a suspensão, o que nos leva a crer que dificilmente a AE se voltará a implantar porque não lhe reconhecem importância e porque a escola continua a funcionar normalmente sem necessidade de proceder a aspectos formais e burocráticos que, na realidade, é o que a AE faz (aprovar PE, RI, ...).

Essa situação só reforça a legitimidade do Ministério para não autonomizar as escolas em nome de uma oportunidade não aproveitada que o próprio Ministério pôs à disposição das escolas.

A diversidade de poderes existente na escola coloca, inevitavelmente, em relevo o papel das lideranças. Na relação que estabelecemos entre poderes e liderança concluímos que, quanto mais é reconhecido poder a um certo actor maior será a probabilidade da sua liderança ser conseguida, nomeadamente se o estilo adoptado por esse líder for o de envolver todos os actores no processo de decisão.

No estudo empírico realizado, concluiu-se que o conselho executivo agia corporativamente com todos os actores, especialmente com os professores. Por isso, as suas posições eram facilmente aceites por todos, o que contribui para a valorização desse órgão na comunidade educativa e para reforçar o carácter ornamental da assembleia de escola, cujos elementos docentes, por não acreditarem no modelo, não quiseram dar visibilidade ao trabalho levado a cabo (com certeza pouco e pouco substantivo) pela AE. De facto, os assuntos tratados e as decisões tomadas ao nível da assembleia de escola revelam-se, normalmente, inconsequentes na actividade da escola, mas mesmo assim dependem das posições do conselho executivo, ou do seu presidente, apesar de se realizarem algumas encenações de participação de todos os sectores educativos.

Por outro lado, o conselho executivo, que tem funções de um órgão de gestão, apresenta-se com mais poder deliberativo, não podendo, contudo, ser o órgão de direcção da escola por ausência de autonomia.

Relativamente à autonomia da escola, foi clarificado ao longo deste trabalho que o decreto-lei n.º 115-A/98 não vai atingir o seu principal objectivo - reforçar a autonomia das escolas - dado que dois dos principais órgãos de administração escolar têm

ausência de competências para implementar um projecto educativo tendo em conta a comunidade onde a escola está inserida. Os contratos de autonomia previstos no decreto-lei e que permitem uma autonomia negociada e contratualizada, não vão permitir aumentar a autonomia da escola pois ficou claro neste trabalho que se mantém a dependência dos serviços centrais/regionais do Ministério da Educação, dependência essa assegurada pelos subscritores desses contratos, dado que a assembleia de escola e, consequentemente, a comunidade educativa tem uma intervenção praticamente nula nesse processo.

Neste estudo foi também mostrado que a criação dos conselhos municipais de educação vai, por um lado, esvaziar as competências da assembleia de escola, e por outro, condenar ao fracasso a autonomia da escola. De facto, não faz sentido a existência de dois órgãos para definir linhas orientadoras para a escola, ainda mais num contexto de centralização de poderes como se regista em Portugal, em que não há grandes medidas políticas a definir localmente. A existência de um órgão concelhio e outro escolar com funções idênticas, registando-se obviamente diferenças pela abrangência de cada um deles, vai conduzir certamente a choque de competências e de perspectivas. Além disso, se a definição de linhas orientadoras não fizer parte das competências de um órgão escolar, a escola passará a depender, além do Ministério da Educação, de um órgão concelhio ficando, assim, impossibilitado de desenvolver um processo de reforço da sua própria autonomia.

Por tudo o que foi explanado, e tentando aglutinar todos os aspectos essenciais da temática e articulá-los com as hipóteses de trabalho, podemos afirmar que, a nível escolar, a tomada de decisões é centralizada no conselho executivo. As orientações da assembleia de escola são muito circunscritas a determinados assuntos e, as poucas que são emanadas deste órgão, nem sempre são referência para as decisões. As decisões da assembleia de escola revelam-se com seu pouco alcance, por ausência de competências do órgão, e são mais influenciadas pelo corpo docente e, fundamentalmente, pelo presidente do conselho executivo. Assim, estas decisões não servem para criar uma especificidade própria para a escola articulada com a comunidade envolvente, que também é pouco participativa e desvaloriza a sua própria presença num órgão escolar.

Estas conclusões confirmam genericamente as hipóteses específicas por nós formuladas e só não confirmam na totalidade a hipótese central, isto é, ser o conselho

executivo o verdadeiro órgão de direcção da escola, por limitações legais. Contudo, resiste-se que este órgão é o que apresenta mais possibilidades de vir a ser o órgão de direcção da escola num contexto de descentralização de poderes. A AE é um órgão que, em termos legais, pode, eventualmente, situar-se acima do CE mas na realidade o seu enquadramento na cadeia hierárquica da escola é difícil de realizar porque é um órgão ambíguo, nem é de gestão nem de direcção, com competências ambíguas e muito circunscritas a aspectos formais e burocráticos, as quais se afastam bastante da definição de políticas educativas locais que contemplem a especificidade da comunidade que serve.

Podemos ainda dizer que o decreto-lei n.º 115-A/98 apresenta fracas potencialidades em termos de distribuição de poderes pelos vários actores educativos, mas mesmo a que está prevista está a ter uma implementação muito “envergonhada” e, de alguma forma, até “baralhada”. Os objectivos pouco explícitos dos responsáveis políticos, a ambiguidade nas competências da assembleia de escola, a anterior cultura dos conselhos directivos que ainda é dominante e a acomodação de todos os actores facilita e determina esta situação. De facto, um dos motivos porque se considerava importante a reforma da administração escolar era a desmotivação dos actores. Neste trabalho, ficou claro que essa desmotivação e acomodação dos actores continua e que as (poucas) mudanças legislativas não induziram mudanças nos actores. Não foram os princípios da participação e integração comunitária que alteraram essa postura, sendo que o decreto-lei n.º 115-A/98 não “repolitizou” a escola.

Bibliografia

1. Livros e artigos

- AFONSO, A. (1991). “Relações de poder no quotidiano da escola e da sala de aula” in *Cadernos de Ciências Sociais*. Porto: Edições Afrontamento. n.º 10 e 11, pp. 133-155.
- AFONSO, A. (1995). “O novo modelo de gestão das escolas e a conexão tardia à ideologia neoliberal” in *Revista Portuguesa de Educação*. Braga: UM. n.º1, vol. 8, pp. 73-86.
- AFONSO, A. (1999a). *Políticas educativas e avaliação educacional*. Braga: IEP/UM.
- AFONSO, A. (1999b). “A(s) autonomia(s) da escola na encruzilhada entre o velho e o novo espaço público” in *Inovação*. Lisboa: IIE. Vol. 12, n.º 3, pp. 121-137.
- AFONSO, A. (2002a). “O neoliberalismo educacional mitigado numa década de governação social-democrata” in L. LIMA; A. AFONSO. *Reformas da educação pública. Democratização, modernização, neoliberalismo*. Porto: Afrontamento. pp. 33 - 59.
- AFONSO, A. (2002b). “Políticas educativas e avaliação das escolas: por uma prática avaliativa menos regulatória” in J. A. COSTA; A. N. MENDES; A. VENTURA *Avaliação de organizações educativas*. Aveiro: UA. pp. 31-37.
- AFONSO, A. (2003). “Entrevista” in *Jornal da Fenprof*. n.º 186, pp. 37-41.
- AFONSO, A., ESTÊVÃO, C. (1992). “Avaliação no contexto organizacional da empresa e da escola. Fragmentos de discursos comparados” in *Revista Portuguesa de Educação*. Braga: UM. n.º3, pp. 81-103.
- AFONSO, N. (1994). *A reforma da administração escolar. A abordagem política em análise organizacional*. Lisboa. IIE.
- AFONSO, N. (1995). “Que fazer com esta ‘reforma’? Notas à margem de um relatório” in *Inovação*. Lisboa: IIE. Vol. 8, n.º 1 e 2, pp. 105-122.
- AFONSO, N. (1999). “A autonomia das escolas públicas: exercício prospectivo de análise da política educativa” in *Inovação*. Lisboa: IIE. Vol. 12, n.º 3, pp. 45-64.
- ALMEIDA, F. (2001). “Direcção e gestão das escolas e agrupamentos ...” in *Jornal da FENPROF*. Lisboa: FENPROF. n.º 173, pp. 7-8.
- ÁLVAREZ, M. (1995). “Autonomia da escola e profissionalização da direcção escolar” in *Inovação*. Lisboa: IIE. Vol. 8, n.º 1 e 2, pp. 41-56.

- ANGUS, L. (2001). “Participación democrática o gestión eficiente del centro: la situación social y política de la autonomía escolar” in J. SMYTH. (Ed.). *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*. Madrid: AKAL. pp. 19-44.
- ANTUNES, M. (1977). *Repensar Portugal*. s/l. Multinova.
- ANTUNES, F. (1998). *Políticas educativas para Portugal, anos 80 - 90. O debate acerca do ensino profissional na escola pública*. Lisboa: IIE.
- AZEVEDO, J. (2001a). *Avenidas de liberdade. Reflexões sobre a política educativa*. Porto: Edições ASA. 3ª Edição Revista e Ampliada.
- AZEVEDO, J. (2001b). “Entrevista” in A. TEODORO. *As políticas de educação em discurso directo: 1955 - 1995*. Lisboa: IIE. pp. 551-565.
- BACHARACH, S.; MUNDELL, B. (1999). “Políticas organizacionais nas escolas: micro, macro e lógicas de acção” in M. SARMENTO. (org.) *Autonomia da escola. Políticas e práticas*. Porto: Edições ASA. pp. 123-156.
- BALL, S. (1994). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona: Paidós.
- BÁRRIOS, A. G. (1999). “Contributos para uma análise reflexiva sobre o funcionamento da Escola” in *Inovação*. Lisboa: IIE. Vol. 12, n.º 3, pp. 85-103.
- BARROSO, J. (1991). “Entre a reforma curricular e a reforma da gestão - A emergência do estabelecimento de ensino” Conferência do colóquio da AFIRSE *A reforma curricular em Portugal e nos países da Comunidade Europeia*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Univ. Lisboa. pp. 1-18.
- BARROSO, J. (1995a). “Para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar: a distinção entre a ‘Direcção’ e ‘Gestão’ ” in *Revista Portuguesa de Educação*. Braga: UM. Vol. 8. nº1. pp. 33-56.
- BARROSO, J. (1995b). *Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola* Lisboa: IIE.
- BARROSO, J. (1997). *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: ME.
- BARROSO, J. (1998a). “Descentralização e autonomia: devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública”. Conferência do *Colóquio Educação e sociedade: escola e parcerias educativas*. Nova Série. n.º 4, pp. 32-58.
- BARROSO, J. (1998b). “Autonomia, para quê?”. Conferência do ProfMat 98, APM. pp. 1-14.

- BARROSO, J. (1999a). “Regulação e autonomia da escola pública: O papel do estado, dos professores e dos pais” in *Inovação*. Lisboa: IIE. Vol. 12, nº3, pp. 9-33.
- BARROSO, J. (1999b). “A escola entre o local e o global. Perspectivas para o século XXI - o caso de Portugal” in J. BARROSO. (org.) *A escola entre o local e o global. Perspectivas para o século XXI*. Lisboa: Educa. pp. 129-142.
- BARROSO, J. (2000a). “Autonomia das escolas: da modernização da gestão ao aprofundamento da democracia” in A. COSTA; A. MENDES; A. VENTURA. *Liderança e estratégia nas organizações escolares*. Aveiro: UA. pp. 165-183.
- BARROSO, J. (2000b). “Autonomie et modes de régulations locale dans le système éducatif” in *Revue Française de Pédagogie*. Aix-en-Provence: Institut National de Recherche Pédagogique. nº 130, pp. 57-71.
- BARROSO, J. (2000c). “O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal” in N. FERREIRA. (org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. S. Paulo: Cortez Editora. 2ª Edição. pp. 11-32.
- BARROSO, J. (2000d). “El análisis de las instituciones educativas en Portugal: principales tendencias y líneas de investigación” in M. L. DELGADO *et alli*. *Las organizaciones educativas en la sociedad neoliberal*. Granada: Grupo Editorial Universitario. pp. 65-95.
- BARROSO, J. (2001a). “O século da escola: o mito da reforma à reforma de um mito” in *O século da escola: Entre a utopia e a burocracia*. Porto: Edições ASA. pp. 63-94.
- BARROSO, J. (2001b). *Relatório global da primeira fase do programa de avaliação externa*. Lisboa: Centro de Estudos da Escola da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da UL.
- BARROSO, J. (2002a). “Reitores, presidentes e directores: evolução e paradoxos de uma função” in *Revista do Fórum Português de Administração Educacional*. Lisboa. nº 2, pp. 91-107.
- BARROSO, J. (2002b). “Gestão escolar da educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilização colectiva” in L. M. MACHADO e N. S. C. FERREIRA. (org.) *Política e gestão da educação. Dois olhares*. Rio de Janeiro: DP&A Editora. pp. 173-197.
- BELL, J. (1997). *Como realizar um projecto de investigação*. Lisboa: Gradiva.

- BENAVENTE, A. (1992). “A reforma educativa e a formação de professores” in A. NÓVOA e S. T. POPKEWITZ (org.). *Reformas educativas e formação de professores*. Lisboa: Educa. pp. 47-55.
- BENAVENTE, A. (1998). “A edificação da escola de amanhã e as mudanças necessárias na administração pública” in *Revista da DREN - Dossier Território Educativo*. n.º 3, pp. 40-46.
- BENAVENTE, A.; CARVALHO, A. (1995). “Conflitos na escola: textos e contextos” in *Educação, Sociedade e Culturas*. Porto: Edições Afrontamento. n.º 3, pp. 143-199.
- BENTO, P. T. (2000). “Da presença de um vector neoconservador e restauracionista na reforma educativa portuguesa dos anos 80 - 90” in *Educação, Sociedade e Culturas - Análise das políticas educativas numa época de globalização*. Porto: Edições Afrontamento. pp. 59-73.
- BERNOUX, P. (1995). *A sociologia das organizações*. Porto: Rés Editora. 3ª Edição.
- BERTRAND, Y.; GUILLEMET, P. (1998). *Organizações: uma abordagem sistémica*. Instituto Piaget.
- BETTENCOURT, A. M. (1999). “Percursos da educação após o 25 de Abril” in *Noesis*. Lisboa: IIE. n.º 49, pp. 27-29.
- BLAU, P. (1978). “Estudo comparativo das organizações” in E. CAMPOS (org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 4ª edição. pp. 125-153.
- BOGDAN, R.; BIKLEN, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação. Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- BOLÍVER, A. (2000). “O lugar da escola na política curricular actual. Para além da reestruturação e da descentralização” in M. SARMENTO (org.). *Autonomia da escola. Políticas e práticas*. Porto: Edições ASA. pp. 157-190.
- CAMPOS, B. P. (2001). “Entrevista” in A. TEODORO. *As políticas de educação em discurso directo: 1955 - 1995*. Lisboa: IIE. pp. 459-472.
- CANÁRIO, R. (1991) “Escolas e mudança: da lógica da reforma à lógica da inovação” in *A reforma curricular em Portugal e nos países da Comunidade Europeia*. Lisboa. 22 e 23 de Novembro. pp. 1-20.

- CANÁRIO, R. (1995) “Estabelecimento de ensino: a inovação e a gestão de recursos educativos” in A. NÓVOA (coord.) *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Publicações D. Quixote. 2ª edição. pp. 163-187.
- CARNEIRO, R. (1992). “Democratização e revitalização: os desafios da escola nos anos 90” in *A educação em Portugal: Anos 80/90*. Porto: Edições ASA. 65-69.
- CARNEIRO, R. (2001). “Entrevista” in A. TEODORO. *As políticas de educação em discurso directo: 1955 - 1995*. Lisboa: IIE. pp. 317-338.
- CASTRO, E. (1995). *O director de turma nas escolas portuguesas*. Porto: Porto Editora.
- CHARLOT, B. (1994). “LA territorialisation des politiques éducatives: une politique national” in B. CHARLOT (coord.) *L'école et le territoire: nouveaux espaces nouveaux enjeux*. Paris: Armand Colin. pp. 27-48.
- CHARLOT, B. (1995). “La planification de l'éducation en France: l'évolution des problématiques” in B. CHARLOT e J. BEILLEROT (org.). *La construction des politiques d'éducation et de formation*. Paris: Presses Universitaires de France. pp. 79-101.
- CHARLOT, B.; DEROUET, J. L. (1994). “Conclusion” in B. CHARLOT (org.). *L'école et le territoire: nouveaux espaces nouveaux enjeux*. Paris: Armand Colin. pp. 207-217.
- CHIAVENATO, I. (1983). *Introdução à teoria geral da administração*. São Paulo: McGraw-Hill. 3ª Edição.
- CLÍMACO, M. C. (s/d). “Práticas de gestão dos estabelecimentos de ensino não superior”. (policopiado). Lisboa. ME - GEP. pp. 40-51.
- CLÍMACO, M. C. (1988). “A gestão dos estabelecimentos de ensino não superior - análise do modelo e das práticas de gestão” in CRSE *Seminários - A gestão do sistema escolar*. Lisboa: GEP. pp. 11-52.
- Conselho de Acompanhamento e Avaliação (1996). *Projecto de Relatório*.
- CORREIA, J. A. (1994). “A educação em Portugal no limiar do século XXI: perspectivas de desenvolvimento futuro” in *Educação, Sociedade e Culturas*. Porto: Edições Afrontamento. n.º 2, pp. 7-30.
- CORREIA, J. A. (2000a). “A construção científica da política em educação” in *Educação, Sociedade e Culturas - Análise das políticas educativas numa época de globalização*. Porto: Edições Afrontamento. n.º 15, pp. 19-43.

- CORREIA, J. A. (2000b). *As ideologias educativas em Portugal nos últimos 25 anos*. Cadernos do Correio Pedagógico. Porto: Edições ASA. n.º 48.
- CORREIA, J. A.; STOLEROFF, A. D.; STOER, S. R. (1993). “A ideologia da modernização no sistema educativo em Portugal” in *Cadernos de Ciências Sociais*. Porto: Edições Afrontamento. n.º 12 e 13, pp. 25-51.
- Correio Pedagógico (1988). “Direcções Regionais de Educação. Virtualidades e limites” in *Correio Pedagógico*.
- COSTA, A. (2001). “Entrevista” in A. TEODORO. *As políticas de educação em discurso directo: 1955 - 1995*. Lisboa: IIE. pp. 501-523.
- COSTA, J. A. (1996). *Imagens organizacionais da escola*. Porto: Edições ASA.
- CROZIER, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Éditions du Seuil.
- CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Éditions du Seuil.
- CRSE (1986). *Projecto Global de Reforma*. Lisboa. GEP.
- CRSE (1988a). *Documentos Preparatórios II*. Lisboa. GEP.
- CRSE (1988b). *Proposta Global de Reforma*. Lisboa. GEP.
- CUNHA, P. O. (1989). “A desestatização do ensino em Portugal” in *Cadernos de Economia*. pp. 15-20.
- CUNHA, P. O. (1995). “Desenvolvimento do novo modelo de administração e gestão das escolas: desvios e aprofundamentos” in *Inovação*. Lisboa: IIE. Vol. 12, n.º 1 e 2, pp. 57-70.
- DALE, R.; ROBERTSON, S. (2000). “Regulação e risco na governação da educação. Gestão dos problemas de legitimação e coesão social em educação nos estados competitivos” in *Educação, Sociedade e Culturas - Análise das políticas educativas numa época de globalização*. Porto: Edições Afrontamento. n.º 15, pp. 117-147.
- DEMAINE, J. (2001). “La nueva derecha y la autonomía escolar” in J. SMYTH (Ed.). *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*. Madrid: AKAL. pp. 45-60.
- DEROUET, J. L. (1999). “A autonomia dos estabelecimentos de ensino em França: as conquistas e as dificuldades de uma política de descentralização” in *Inovação*. IIE. Vol. 12, n.º 3, pp. 35-44.
- DGEBS (1992). *Práticas de Autonomia*. Lisboa: ME/DGEBS. pp. 45-83.
- DIAS, M. (1999). “A autonomia da escola em Portugal: Igualdade e diversidade” in *Inovação*. Lisboa: IIE. Vol. 12, n.º 3, pp. 105-120.

- EISFELD, R. (1985). “Influências externas sobre a revolução portuguesa: o papel da Europa ocidental” in W. C. OPELLO e E. S. FERREIRA (org.). *Conflitos e mudanças em Portugal 1974 - 1984*. III Internacional Meeting on Modern Portugal. Durham. New Hampshire. Editorial Teorema. pp. 79-134.
- ESTÊVÃO, C. (1995). “O novo modelo de direcção e gestão das escolas portuguesas: a mitologia racionalizadora de uma forma racional alternativa” in *Revista Portuguesa de Educação*. Braga: UM. Vol. 8, n.º 1, pp. 87-98.
- ESTÊVÃO, C. (1998a). “Políticas de privatização e educação” in *Educação, Sociedade e Culturas*. Porto: Edições Afrontamento. n.º 9, pp. 69-94.
- ESTÊVÃO, C. (1998b). “Redescobrir a escola privada portuguesa como organização. Braga: IEP/UM.
- ESTÊVÃO, C. (1998c). “A construção da autonomia e a autonomia da gestão nas escolas privadas” in *Revista Portuguesa de Educação*. Braga: UM. Vol. 11, n.º 1, pp. 23-35.
- ESTÊVÃO, C. (1999). “Escola, justiça e autonomia” in *Inovação*. Lisboa: IIE. Vol. 12, n.º 3, pp. 139-155.
- ESTÊVÃO, C. (2000). “Repensar a autonomia das escolas à luz de uma cartografia da justiça” in *IGE Informação*. Ano 8, n.º 1, pp. 35-50.
- ESTÊVÃO, C. (2001). “Políticas educativas, autonomia e avaliação. Reflexões em torno da dialéctica do reajustamento da justiça e da modernização” in *Revista Portuguesa de Educação*. Braga: UM. Vol. 14, nº2, pp. 155-178.
- ESTÊVÃO, C. (2002a). “Gestão educacional e formação” in L. M. MACHADO e N. S. C. FERREIRA. *Política e gestão da educação. Dois olhares*. Rio de Janeiro: DP&A Editora. pp. 83-106.
- ETZIONI, A. (1974). *Análise comparativa de organizações complexas. Sobre o poder, o engajamento e seus correlatos*. São Paulo: Zahar Editores.
- ETZIONI, A. (2002b). *Globalização, metáforas organizacionais e mudança educacional. Dilemas e desafios*. Porto: Edições ASA.
- FALCÃO, M. N. (2000). *Parcerias e poderes na organização escolar. Dinâmicas e lógicas do conselho de escola*. Lisboa: IIE.
- FELDMANN, M.; MARCH, J. (1988). “L’information dans les organisation: un signal et un symbole” in J. MARCH. *Décisions et organisations*. Paris: Les Éditiones d’organisation. pp. 255-275.

- FENPROF. (1988). “A gestão democrática nos ensinos preparatório e secundário. O que está bem? O que está mal?” in *Cadernos da FENPROF*. n.º 9, pp. 1-28.
- FENPROF. (1998). “Autonomia, direcção e gestão” in *Jornal da Fenprof*. Lisboa: FENPROF. Ano 14, n.º 146, pp. 6-11.
- FERNANDES, A. S. (1989). “A autonomia das escolas no decreto-lei n.º 43/89” in *Correio Pedagógico*. n.º 28, pp. 46.
- FERNANDES, A. S. (1999). “Descentralização educativa e intervenção municipal” in *Noesis*. n.º 50, pp. 21-25.
- FERNANDES, A. T. (1998). *Os fenómenos políticos. A sociologia do poder*. Porto: Edições Afrontamento. 2ª Edição.
- FONSECA, J. M. P. (1981). “Gestão do sistema de ensino” in M. SILVA e M. I. TAMEN (coord.) *Sistema de ensino actual em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. pp. 117-142.
- FORMOSINHO, J. (1980). “As bases do poder do professor” in *Revista Portuguesa de Pedagogia*. vol. XIV. pp. 126-136.
- FORMOSINHO, J. (1984). “A renovação pedagógica numa administração burocrática centralizada” in *O Ensino*. n.º 7-10, pp. 101-107.
- FORMOSINHO, J. (1985). “A escola como burocracia”. Braga: UM. pp. 1-10. Policopiado.
- FORMOSINHO, J. (1986). “A regionalização do sistema de ensino” in *Cadernos Municipais. Revista de Acção Regional e Local*. Ano VII, n.º 37-39, pp. 63-68.
- FORMOSINHO, J. (1988). “Concepções de escola na reforma educativa” in *I Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação*. Porto. pp. 1-32.
- FORMOSINHO, J. (1989a). “Princípios para a organização e administração da escola portuguesa” in *CRSE Seminários - A gestão do sistema escolar*. Lisboa: GEP. pp. 53-102.
- FORMOSINHO, J. (1989b). “De serviço do Estado à comunidade educativa - uma nova concepção para a escola portuguesa” in *Revista Portuguesa de Educação*. Braga: UM. n.º 2, vol. 1, pp. 53-86.
- FORMOSINHO, J. (1989c). “A direcção das escolas portuguesas - da democracia representativa centralizada à democracia participativa descentralizada” in

- Comunicação do Congresso *A educação, o socialismo democrático e a europa*. Lisboa. 5 a 7 de Maio. pp. 1-38.
- FORMOSINHO, J. (1990). “A direcção das escolas portuguesas - uma questão estruturante do regime democrático” in *Revista Educação*. n.º 1, pp. 31-36.
- FORMOSINHO, J. (1992). “O dilema organizacional das escolas de massas”. in *Revista Portuguesa de Educação*. Braga: UM. vol. º5, n.º 3, pp. 23-48.
- FORMOSINHO, J. (2000). “A escola das pessoas para as pessoas - para um manifesto antiburocrático” in J. FORMOSINHO; J. MACHADO; F. FERREIRA. *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Porto: Edições ASA. pp. 147-159.
- FORMOSINHO, J.; FERNANDES, S.; LIMA, L: (1988). “A opinião dos autores” in *Jornal da Fenprof*. n.º 44, pp. 14-16.
- FORMOSINHO, J.; MACHADO, J. (2000a). “A administração das escolas no Portugal democrático” in J. FORMOSINHO; J. MACHADO; F. FERREIRA. *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Porto: Edições ASA. pp. 31-63.
- FORMOSINHO, J.; MACHADO, J. (2000b). “Vontade por decreto. Projecto por contrato. Reflexões sobre os contratos de autonomia” in J. FORMOSINHO; J. MACHADO; F. FERREIRA. *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Porto: Edições ASA. pp. 91-115.
- FORMOSINHO, J.; MACHADO, J. (2000c). “Autonomia, projecto e liderança” in J. FORMOSINHO; J. MACHADO; F. FERREIRA. *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Porto: Edições ASA. pp. 117-138.
- FORMOSINHO, J.; FERREIRA, F. I. (2000). “O pragmatismo burocrático. Um contributo para o estudo da política educativa no quotidiano” in J. FORMOSINHO; J. MACHADO; F. FERREIRA. *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Porto: Edições ASA. pp. 77-90.
- FRADA, J. J. C. (1994). *Guia prático para elaboração e apresentação de trabalhos científicos*. 4ª edição. Lisboa: Edições Cosmos.
- FRIEDBERG, E. (1995). *O poder e a regra. Dinâmicas da acção organizada*. Lisboa: Instituto Piaget.
- GASPAR, J. (1985). “Dez anos de democracia: reflexos na geografia política” in E. S. FERREIRA; W. C. OPELLO (org.). *Conflitos e mudanças em Portugal 1974-1984*.

- III Internacional Meeting on Modern Portugal. Durham. New Hampshire. Editorial Teorema. pp. 135-155.
- GLATTER, R. (1995). “A gestão como meio de inovação e mudança nas escolas” in A. NÓVOA (coord.). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Publicações D. Quixote. 2ª Edição. pp. 141-161.
- GOMES, R. (1999). “25 anos depois: Expansão e crise da escola de massas em Portugal” in *Educação, Sociedade e Culturas*. Porto: Afrontamento. n.º 11, pp. 133-164.
- HAMPTON, D. (1983). *Administração Contemporânea*. São Paulo: McGraw Hill. 3ª Edição.
- HARTLEY, D. (2001). “El Estado evaluador y la autonomía de la educación: ¿ motivo de reflexión?” in J. SMYTH (ed.). *La autonomia escolar: una perspectiva crítica*. Madrid: AKAL. pp. 119-137.
- HUTMACHER, W. (1995). “A escola em todos os seus estados: das políticas de sistemas às estratégias de estabelecimento” in A. NÓVOA (coord.). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Publicações D. Quixote. 2ª Edição. pp. 45-76.
- LEMOES, J. (1992) “Anos 80, que balanço? Anos 90, que oportunidades?” in *A educação em Portugal: Anos 80/90*. Porto: Edições ASA. 9-13.
- LIMA, L. (1988). “Modelos de organização das escolas básicas e secundárias” in CRSE *Seminários - A gestão do sistema escolar*. Lisboa: GEP. pp. 149-195.
- LIMA, L. (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: UM. 1ª Edição.
- LIMA, L. (1994). “Modernização, racionalização e optimização” in *Cadernos de Ciências Sociais*. Porto: Edições Afrontamento. n.º 14. pp. 119-139.
- LIMA, L. (1995). “Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política” in *Revista Portuguesa de Educação*. Braga: UM. vol. 8, nº1, pp. 57-71.
- LIMA, L. (1996). *Construindo modelos de gestão escolar*. Lisboa: IIE.
- LIMA, L. (1998a). “A administração do sistema educativo e das escolas (1986/1996)” in ME. *A evolução do sistema educativo e o PRODEP - Estudos temáticos*. Lisboa: Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento. Vol. 1, pp. 15-96.
- LIMA, L. (1998b). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: UM. 2ª Edição.

- LIMA, L. (1999a). “E depois de 25 de Abril de 1974. Centro(s) e periferia(s) das decisões no governo das escolas” in *Revista Portuguesa de Educação*. Braga: UM. Vol. 12, nº 1, pp. 57-80.
- LIMA, L. (1999b). “Autonomia da pedagogia da autonomia” in *Inovação*. Lisboa: IIE. Vol. 12, nº3, pp. 65-84.
- LIMA, L. (2000). “Administração escolar em Portugal: da revolução da reforma e das decisões políticas pós-reformistas” in A. M. CATANI e R. P. OLIVEIRA (orgs.). *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica Editora. pp. 1-76.
- LIMA, L. (2002). “25 anos de gestão escolar” in *Revista do Fórum Português de Administração Educacional*. Lisboa. n.º 2, pp. 13-42.
- LIMA, L. ; AFONSO, A. (2002). “Estudando as políticas educativas em Portugal” in L. LIMA e A. AFONSO. *Reformas da educação pública. Democratização, modernização, neoliberalismo* (Introdução). Porto: Edições Afrontamento. pp. 7-16.
- MACEDO, B. (1999). “A escola decide?!” in *Noesis*. nº 50, pp. 26-28.
- MACEDO, B. (mod.); AFONSO, N.; BARROSO, J.; FONSECA, J. M. P.; LIMA, L. (1995). “A administração escolar. Reflexões em confronto” in *Inovação*. Lisboa: IIE. Vol. 8, nº 1 e 2, pp. 7-40.
- MARCH, J. (1988a). “L’entreprise comme coalition politique” in J. MARCH. *Décisions et organisations*. Paris: Les Éditiones d’Organisation. pp. 17-31.
- MARCH, J. (1988b). “Le pouvoir du pouvoir” in J. MARCH. *Décisions et organisations*. Paris: Les Éditiones d’Organisation. pp. 33-68.
- MARCH, J. (1988c). “Réflexions sur le changement dans les organisations” in J. MARCH. *Décisions et organisations*. Paris: Les Éditiones d’Organisation. pp. 87-107.
- MARCH, J. (1988d). “Rationalité limitée, ambiguïté et ingénierie des choix” in J. MARCH. *Décisions et organisations*. Paris: Les Éditiones d’Organisation. pp. 133-161.
- MARCH, J. (1988e). “Systèmes d’information et prise de décision des liens ambigus” in J. MARCH. *Décisions et organisations*. Paris: Les Éditiones d’Organisation. pp. 231-254.

- MARCH, J.; OLSEN, O. (1988). “La mémoire incertaine: apprentissage organisationnel et ambiguïté” in J. MARCH. *Décisions et organisations*. Paris: Les Éditions d’Organisation. pp. 205-229.
- MARQUES, M. M. (1994). *A decisão política em educação. O partenariado sócio-educativo como modelo decisional. O caso das escolas profissionais*. Porto: Edições Afrontamento.
- MARSAL, J. (s/d). *Conhecer Max Weber e a sua obra*. s/l. Edições Odisseia.
- MARTINS, G. O. (1998). “Quem receita a abertura?” in Revista da DREN - *Dossier Território Educativo*. n.º 3, pp. 47-50.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (1989). *A Reforma educativa em marcha. Balanço de dois anos de governo*. Lisboa.
- MINTZBERG, M.; (1994). *Le pouvoir dans les organisations*. Paris: Les Éditions d’Organisation.
- MONTEIRO, H.; QUEIRÓS, I. (1994). *Psicossociologia I*: Porto: Porto Editora.
- MORGAN, G. (1986). *Imagens da organização*. São Paulo: Editora Atlas S.A.
- MOTTA, F. (1990). *Organização e poder. Empresa, Estado e escola*. São Paulo: Atlas Editora S.A.
- NÓVOA, A. (1991). “As ciências da educação e os processos de mudança” in B. CAMPOS; A. NÓVOA; J. PONTE; E. B. SANTOS. *Ciências da educação e mudança*. Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação. pp. 17-67.
- NÓVOA, A. (1992). “A pedagogia, os professores e as escolas: Há tanta coisa a mudar nestes anos 90!” in *A educação em Portugal: Anos 80/90*. Porto: Edições ASA. pp. 81-85.
- NÓVOA, A. (1995). “Para uma análise das instituições escolares” in A. NÓVOA (coord.) *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Publicações D. Quixote. 2ª Edição. pp. 13-43.
- OCDE, (1989). *O ensino na sociedade moderna*. Porto: Edições ASA.
- ORTSMAN, O. (1978). *Mudar o trabalho. As experiências, os métodos, as condições de experimentação social*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- PARO, V. (2000). “Educação para a democracia: o elemento que falta na discussão da qualidade do ensino” in *Revista Portuguesa de Educação*. vol. 13, n.º 1, pp. 23-38.

- PEANO, S. (1995). “La construction des politiques l’éducation en France: l’Etat et les territoires” in B. CHARLOT e J. BEILLEROT (org.). *La construction des politiques d’éducation et de formation*. Paris: Presses Universitaires de France. pp. 169-180.
- PINHEIRO, J. D. (2001). “Entrevista” in A. TEODORO. *As políticas de educação em discurso directo: 1955 - 1995*. Lisboa: IIE. pp. 305-316.
- PINTO, M. (1992). “A educação e o ensino na comunicação social: anos 80/90” in *A educação em Portugal: Anos 80/90*. Porto: Edições ASA. 44-51.
- PIRES, E. L. (1987). *Lei de bases do sistema educativo - Apresentação e comentários*. Porto: Edições ASA.
- PIRES, E. L. (1988). “Para uma administração escolar participada e eficiente” in *Correio Pedagógico*. 3º Suplemento. pp. 3 e 8.
- POPKEWITZ, T.; PEREYRA, M. (1992). “Práticas da reforma na formação de professores em oito países: esboço de uma problemática” in A. NÓVOA e S. T. POPKEWITZ (org.). *Reformas educativas e formação de professores*. Lisboa: Educa. pp. 11-41.
- QUIVY, R., CAMPENHOUDT, L. V. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 2ª edição. Lisboa: Gradiva.
- REGO, A. (1997). *Liderança nas organizações - teoria e prática*. Aveiro: UA.
- RIBEIRO, L.; BREGUNCI, M. (1984). “O papel de autoridade do professor: as bases do poder social como foco de análise da interação em sala de aula” in *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília. n.º 65, vol. 149, pp. 70-78.
- SANCHES, F. (1996). “Imagens de liderança educacional: acção tecnocrática ou acção moral e de transformação?” in *Revista de Educação*. Lisboa: Departamento de Educação da Faculdade de Ciências. Vol. VI, n.º 1, pp. 13-35.
- SANCHES, F.; FORMOSINHO, J.; AFONSO, N.; COSTA, J. A. (mod.). (2002). “Gestão escolar, autonomia e participação. Balanço de 25 anos de política educativa em administração escolar” in *Revista do Fórum Português de Administração Educacional*. Lisboa. n.º 2, pp. 65-87.
- SANTOS, B. S. (1998). *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento. 3ª Edição.
- SARMENTO, M. (1992). “O conflito intergrupar na formação de professores” in *Revista Portuguesa de Educação*. Braga: UM. n.º 3, pp. 105-123.

- SARMENTO, M. (1993). *A escola e as autonomias*. Porto: Edições ASA.
- SARMENTO, M. (1998). “Autonomia e regulação da mudança organizacional das escolas” in *Revista de Educação*. Lisboa: Dep. de Ed. da F.C.U.L. Vol. VII, n.º 2, pp. 15-27.
- SARMENTO, M. (1999). “Contratos de autonomia e aprendizagem organizacional nas escolas” in A. CARVALHO; J. M. ALVES ; M. SARMENTO. *Contratos de autonomia, aprendizagem organizacional e liderança*. Porto: Edições ASA. pp. 33-45.
- SARMENTO, M., FERREIRA, F. (1995a). *Comunidades educativas: a ideia pedagógica e a realidade organizacional*. Vº Colloque Nacional de L’aipelf/Afirse. Lisboa: Afirse. pp. 349-380.
- SARMENTO, M. ; FERREIRA, F. (1995b). “A construção social das comunidades educativas” in *Revista Portuguesa de Educação*. Braga: UM. Vol. 8l, nº1, pp. 99-116.
- SEDANO, A. M. ; PEREZ, M. R. (1989). *Modelos de organizacion escolar*. Madrid: Editorial Cincel S. A.
- SEQUEIRA, M. F. (1998). “Modernização” in J. M. P. FONSECA; C. V. FREITAS; J. BARROSO; M. F. SEQUEIRA. *A evolução do sistema educativo e o Prodep. Reflexões sobre democratização - qualidade - modernização*. Lisboa: ME - Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento. pp. 133-160.
- SILVA, A. S., PINTO, J. M. (orgs.) (1999). *Metodologia das Ciências Sociais*. 10ª edição. Porto: Edições Afrontamento.
- SOUSA, M. R. (1987). “A crise da administração pública” in *Para onde vai a administração pública?* Lisboa. 8 e 9 de Maio. pp. 2-9.
- STOER, S. R. (1986). *Educação e mudança social em Portugal. 1970 - 1980, uma década de transição*. Porto: Edições Afrontamento.
- STOER, S. R.; ARAÚJO, H. (1991). “Educação e democracia num país semiperiférico (no contexto europeu)” in S. R. STOER (org.). *Educação, ciências sociais e realidade portuguesa. Uma abordagem pluridisciplinar*. Porto: Edições Afrontamento. pp. 205-228.
- STONER, J. (1985). *Administração*. Rio de Janeiro: Prentice/Hall do Brasil. 2ª Edição.

- TEODORO, A. (1992). “Aos 90: A prioridade educativa” in *A educação em Portugal: Anos 80/90*. Porto: Edições ASA. 14-19.
- TEODORO, A. (1995). “Reforma educativa ou a legitimação do discurso sobre a prioridade educativa” in *Educação, Sociedade e Culturas*. Porto: Edições Afrontamento. n.º 4, pp. 49-70.
- TEODORO, A. (2001). *A construção política da educação. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo*. Porto: Edições Afrontamento.
- WALFORD, G. (2001). “Las escuelas autónomas, la elección y la equidad” in J. SMYTH (ed.). *La autonomia escolar: una perspectiva crítica*. Madrid: AKAL. pp. 271-289.
- WEBER, M. (1976). “Características da burocracia” in C. FICHLER (org.). *A burocracia*. Lisboa: Socicultur. pp. 41-48.
- WEBER, M. (1977). *Economia y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica. 3ª Reimpressão da 2ª Edição (1944).
- WEBER, M. (1978). “Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal” in E. CAMPOS (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 4ª Edição. pp. 15-28.
- WEBER, M. (1982). “Burocracia” in M. WEBER. *Ensaio de sociologia*. 5ª edição. Zahar Editores. pp. 229-282.
- WEBER, M. (1997). *Conceitos Sociológicos Fundamentais*. Lisboa: Edições 70.
- WEILER, H. (2000). “Perspectivas comparadas em descentralização educativa” in M. SARMENTO (org.). *Autonomia da escola. Políticas e práticas*. Porto: Edições ASA. pp. 95-122.
- WHITTY, G. (1996). “Autonomia da escola e escolha parental: direitos do consumidor versus direitos do cidadão na política educativa contemporânea” in *Educação, Sociedade e Culturas*. Porto: Afrontamento. n.º 6, pp. 115-139.
- WOHLSTETTER, P.; ODDEN, H. (2000). “Perspectivas comparadas em descentralização educativa” in M. SARMENTO (org.). *Autonomia da escola. Políticas e práticas*. Porto: Edições ASA. pp. 297-320.

2. Legislação

Constituição da República Portuguesa (1976, 1982, 1989). Coimbra: Atlântida Editora. 5ª Edição.

Decreto-lei n.º 221/74, de 27 de Maio

Decreto-lei n.º 735-A/74, de 21 de Dezembro

Decreto-lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro

Resolução da Assembleia da República n.º 22/85, de 18 de Setembro

Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/86, de 22 de Janeiro

Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (LBSE)

Decreto-lei n.º 3/87, de 3 de Janeiro

Decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro

CNE, Parecer n.º 4/90, de 13 de Dezembro

Decreto-lei n.º 172/91, de 10 de Maio

Decreto-lei n.º 47/97, de 25 de Fevereiro

Despacho normativo do gabinete do ME, Maio 1997

CNE, Parecer n.º 3/97, de 27 de Novembro

ME, Projecto para discussão pública de Autonomia e Gestão das Escolas, Janeiro 1998

Decreto-lei n.º 115-A/98, de 5 de Maio.

Lei n.º 24/99, de 22 de Abril

Decreto-lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro

Lei n.º 41/2003, de 22 de Agosto

3. Outros Documentos

Diário da Assembleia da República. IV Legislatura. 1ª Sessão Legislativa. I Série. n.º 66. 9 de Maio 1986.

Diário da Assembleia da República. IV Legislatura. 1ª Sessão Legislativa. I Série. n.º 67. 10 de Maio 1986.

Diário da Assembleia da República. IV Legislatura. 1ª Sessão Legislativa. I Série. n.º 68. 14 de Maio 1986.

Diário da Assembleia da República. IV Legislatura. 1ª Sessão Legislativa. II Série. n.º 60. 8 de Maio 1986.

Diário da Assembleia da República. IV Legislatura. 1ª Sessão Legislativa. II Série. n.º 98. 19 de Agosto 1986.

Diário da Assembleia da República. VII Legislatura. 3ª Sessão Legislativa. II Série-B. n.º 24. 4 de Junho 1998.

Diário da Assembleia da República. VII Legislatura. 4ª Sessão Legislativa. I Série. n.º 9. 3 de Outubro 1998.

Diário da Assembleia da República. VII Legislatura. 4ª Sessão Legislativa. I Série. n.º 47. 12 de Fevereiro 1999.

Diário da Assembleia da República. VII Legislatura. 4ª Sessão Legislativa. II Série-B. n.º 17. 13 de Fevereiro 1999.

Anexos

Índice de anexos

Anexo I: Organograma do Modelo de Administração Escolar do Decreto-lei n.º 172/91

Anexo II: Organograma do modelo de Administração Escolar do decreto-lei n.º 115-A/98

Anexo III: Guião de entrevista ao Presidente do Conselho Executivo

Anexo IV: Guião de entrevista aos vice - presidentes do Conselho Executivo

Anexo V: Guião de entrevista ao Presidente da Assembleia de Escola (actual e anterior)

Anexo VI: Guião de entrevista a elementos docentes da assembleia de escola

Anexo VII: Guião de entrevista a elementos não docentes da assembleia de escola
(autarquia, pais, alunos, auxiliares da acção educativa e outros representantes)

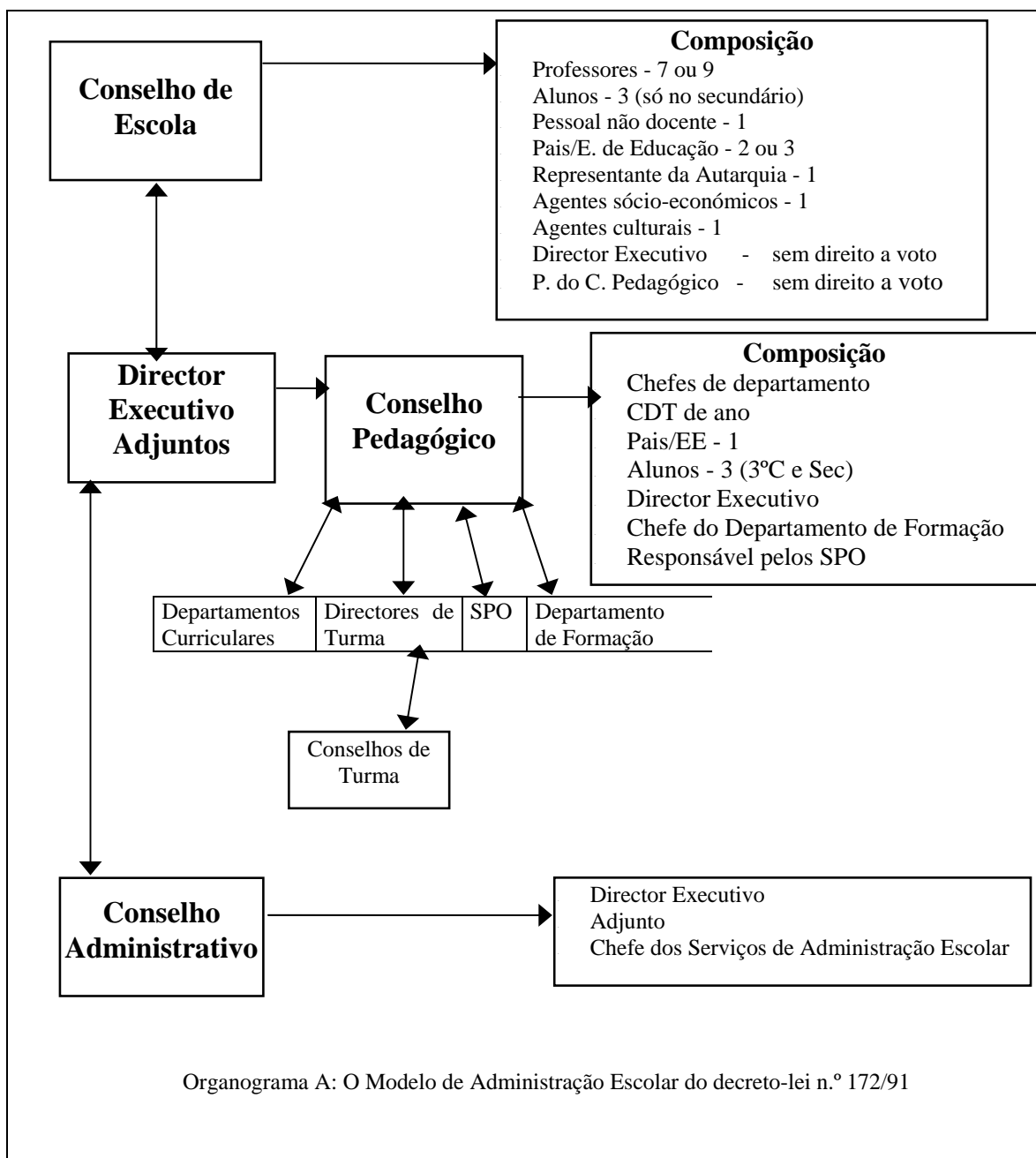
Anexo VIII: Transcrição da entrevista do presidente do conselho executivo

Anexo IX: Transcrição da entrevista do anterior presidente na assembleia de escola

Anexo X: Transcrição da entrevista de um anterior representante do pessoal não docente na assembleia de escola

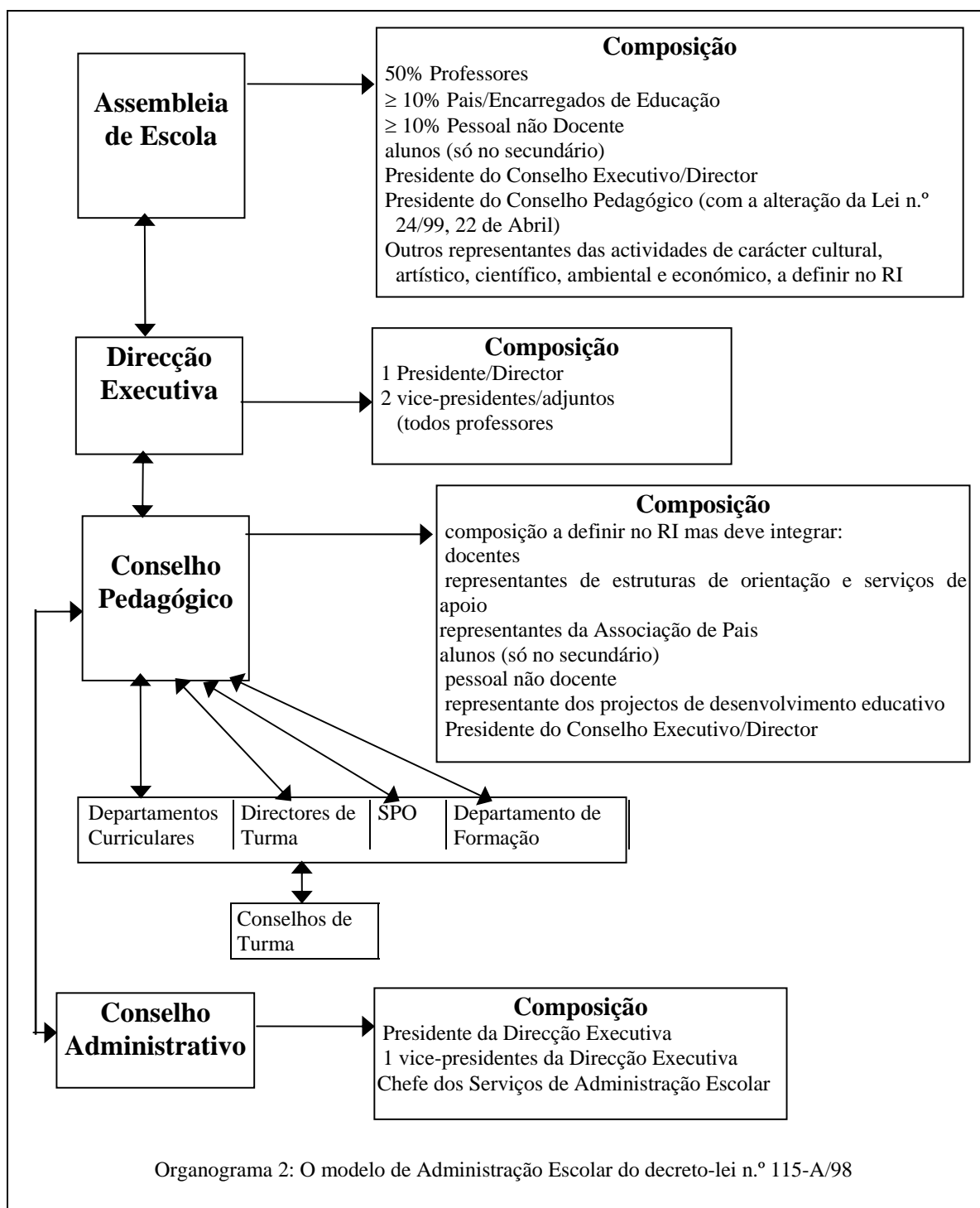
Anexo XI: Transcrição da entrevista ao vice-presidente do conselho executivo

Anexo I



Quadro 9

Anexo II



Quadro 10

Anexo III

Guião de entrevista ao Presidente do Conselho Executivo

A investigação que estamos a realizar tem como objectivo geral a relação de poderes entre a assembleia de escola e o conselho executivo. Tendo em conta o decreto-lei n.º 115-A/98 que regulamenta estes órgãos e a sua experiência nesta escola, agradece que respondesse às questões que lhe vamos formular e as fundamentasse com os aspectos que considere mais pertinentes. Comprometemo-nos desde já a manter o sigilo acerca da sua identidade.

Obrigada pela sua colaboração.

1. A implementação do decreto-lei n.º 115-A/98 que alterações provocou nesta escola, nomeadamente no que se refere à existência da assembleia de escola e do conselho executivo? Que alterações no processo de tomada de decisão? Que relações existem entre estes dois órgãos?
2. O conselho executivo sente-se controlado pela assembleia de escola? De que forma? Existem assuntos que consideram pouco adequados para serem tratados na assembleia de escola? Que tipo de assuntos?
3. Que assuntos são tratados na assembleia de escola? Quem faz a selecção desses assuntos? Como presidente do conselho executivo acha que nas reuniões da assembleia tem poder para influenciar as decisões?
Há mais alguém que exerce influência nessas decisões? Quem?
4. Enquanto elemento da assembleia, como caracteriza o seu poder nesse órgão? E enquanto presidente do conselho executivo?
5. Como se desenvolve o processo para programar as reuniões da assembleia de escola? Em que momentos reúne? Quem toma a iniciativa da reunião? Quem define a agenda?
6. Para além das reuniões existe algum tipo de trabalho entre o conselho executivo e o presidente da assembleia de escola? De que tipo? Com que periodicidade? Quem toma a iniciativa?

7. Da assembleia de escola, do conselho executivo e do conselho pedagógico qual acha que é o órgão mais débil em termos de poder? Porquê? Numa escala crescente de poder como os hierarquizava?

O conselho executivo sente-se subordinado à assembleia de escola?

8. Que relação existe entre a assembleia de escola e o conselho pedagógico?

9. A elaboração do PE compete ao conselho pedagógico e a sua aprovação à assembleia de escola. Concorda com o papel da assembleia em todo este processo?

10. A elaboração dos projectos de contratos de autonomia são da responsabilidade do conselho executivo, depois de ouvir o CP, e a sua aprovação compete à assembleia de escola. Concorda com esta distribuição de competências?

11. O RI é elaborado pelo CE, depois de ouvir o CP, e aprovado pela AE; o PAE é elaborado pelo CE, sob propostas do CP, e apreciado pela AE. Concorda com esta distribuição de competências?

12. A distribuição de competências pela AE, CE e CP, nomeadamente nos documentos atrás referidos, alguma vez pôs em causa a prevalência dos critérios de natureza pedagógica sobre os administrativos, financeiros ou outros? Alguma vez a AE não aprovou propostas oriundas do CP?

13. O orçamento é elaborado pelo CA seguindo linhas orientadoras da AE. O que pensa desta independência do CA relativamente a outros órgãos escolares?

14. Outra das competências da assembleia de escola é a promoção da integração da escola no meio.

Na sua opinião essa integração está a ser feita? De que forma?.

15. Para si, qual é o órgão mais importante na escola, a AE ou o CE?

Concorda que seja o presidente do conselho executivo a representar a escola.

16. Que balanço faz da participação de outros actores educativos para além dos professores (pais, autarquia, alunos, ...) na assembleia de escola?

17. A implementação do decreto-lei n.º 115-A/98 contribuiu para aumentar a autonomia da escola? A que nível? Porquê?

18. Consideremos um órgão de direcção como sendo o que define políticas, valores e orientações para a escola e um órgão de gestão como sendo o que executa as políticas e orientações da direcção.

Do seu ponto de vista, o decreto-lei n.º 115-A/98 contempla órgãos de direcção e de gestão? Quais?

Na sua escola essa divisão de funções verifica-se?

19. Do seu ponto de vista, que vantagens e/ou desvantagens trouxe para a escola a implementação decreto-lei n.º 115-A/98?

20. Outros aspectos que queira acrescentar à entrevista.

Nota: Além das perguntas apresentadas outras intermédias podem ser feitas para reconduzir a entrevista para os seus objectivos, para recuperar a sua dinâmica ou para incitar o entrevistado a aprofundar aspectos que se revelem particularmente importantes.

Anexo IV

Guião de entrevista ao vice - presidente do Conselho Executivo

A investigação que estamos a realizar tem como objectivo geral a relação de poderes entre a assembleia de escola e o conselho executivo. Tendo em conta o decreto-lei n.º 115-A/98 que regulamenta estes órgãos e a sua experiência nesta escola, agradece que respondesse às questões que lhe vamos formular e as fundamentasse com os aspectos que considere mais pertinentes. Comprometemo-nos desde já a manter o sigilo acerca da sua identidade.

Obrigada pela sua colaboração.

1. A implementação do decreto-lei n.º 115-A/98 que alterações provocou nesta escola, nomeadamente no que se refere à existência da assembleia de escola e do conselho executivo? Que alterações no processo de tomada de decisão? Que relações existem entre estes dois órgãos?
 2. O conselho executivo sente-se controlado pela assembleia de escola? De que forma? Existem assuntos que consideram pouco adequados para serem tratados na assembleia de escola? Que tipo de assuntos?
 3. O conselho executivo interfere nos assuntos a tratar na assembleia? De que forma?
 4. Enquanto vice-presidente do conselho executivo, como caracteriza o seu poder nesse órgão?
 5. Como se desenvolve o processo para programar as reuniões da assembleia de escola? Em que momentos reúne? Quem toma a iniciativa da reunião? Quem define a agenda?
 6. Da assembleia de escola, do conselho executivo e do conselho pedagógico qual acha que é o órgão mais débil em termos de poder? Porquê? Numa escala crescente de poder como os hierarquizava?
- O conselho executivo sente-se subordinado à assembleia de escola?

7. A elaboração do PE compete ao conselho pedagógico e a sua aprovação à assembleia de escola. Concorda com o papel da assembleia em todo este processo?

8. A elaboração dos projectos de contratos de autonomia são da responsabilidade do conselho executivo, depois de ouvir o CP, e a sua aprovação compete à assembleia de escola. Concorda com esta distribuição de competências?

9. O RI é elaborado pelo CE, depois de ouvir o CP, e aprovado pela AE; o PAE é elaborado pelo CE, sob propostas do CP, e apreciado pela AE. Concorda com esta distribuição de competências?

10. A distribuição de competências pela AE, CE e CP, nomeadamente nos documentos atrás referidos, alguma vez pôs em causa a prevalência dos critérios de natureza pedagógica sobre os administrativos, financeiros ou outros? Alguma vez a AE não aprovou propostas oriundas do CP?

11. O orçamento é elaborado pelo CA seguindo linhas orientadoras da AE. O que pensa desta independência do CA relativamente a outros órgãos escolares?

12. Outra das competências da assembleia de escola é a promoção da integração da escola no meio.

Na sua opinião essa integração está a ser feita? De que forma?.

13. Para si, qual é o órgão mais importante na escola, a AE ou o CE?

Concorda que seja o presidente do conselho executivo a representar a escola.

14. Que balanço faz da participação de outros actores educativos para além dos professores (pais, autarquia, alunos, ...) na assembleia de escola?

15. A implementação do decreto-lei n.º 115-A/98 contribuiu para aumentar a autonomia da escola? A que nível? Porquê?

16. Consideremos um órgão de direcção como sendo o que define políticas, valores e orientações para a escola e um órgão de gestão como sendo o que executa as políticas e orientações da direcção.

Do seu ponto de vista, o decreto-lei n.º 115-A/98 contempla órgãos de direcção e de gestão? Quais?

Na sua escola essa divisão de funções verifica-se?

17. Do seu ponto de vista, que vantagens e/ou desvantagens trouxe para a escola a implementação decreto-lei n.º 115-A/98?

18. Outros aspectos que queira acrescentar à entrevista.

Nota: Além das perguntas apresentadas outras intermédias podem ser feitas para reconduzir a entrevista para os seus objectivos, para recuperar a sua dinâmica ou para incitar o entrevistado a aprofundar aspectos que se revelem particularmente importantes.

Anexo V

Guião de entrevista ao Presidente da Assembleia de Escola (actual e anterior)

A investigação que estamos a realizar tem como objectivo geral a relação de poderes entre a assembleia de escola e o conselho executivo. Tendo em conta o decreto-lei n.º 115-A/98 que regulamenta estes órgãos e a sua experiência nesta escola, agradece que respondesse às questões que lhe vamos formular e as fundamentasse com os aspectos que considere mais pertinentes. Comprometemo-nos desde já a manter o sigilo acerca da sua identidade.

Obrigada pela sua colaboração.

1. A implementação do decreto-lei n.º 115-A/98 que alterações provocou nesta escola, nomeadamente no que se refere à existência da assembleia de escola e do conselho executivo? Que alterações no processo de tomada de decisão? Que relações existem (existiam) entre estes dois órgãos?
2. A assembleia de escola controla(va) o conselho executivo? De que forma?
3. Que assuntos são (eram) tratados na assembleia de escola? Quem faz (fazia) a selecção desses assuntos? Como presidente da assembleia de escola acha(va) que nas reuniões da assembleia tem (tinha) poder para influenciar as decisões?
Há mais alguém que exerce (exercia) influência nessas decisões? Quem?
4. Enquanto elemento da assembleia, como caracteriza(va) o seu poder nesse órgão?
5. Como se desenvolve(ia) o processo para programar as reuniões da assembleia de escola? Em que momentos reúne(reunia)? Quem toma(va) a iniciativa da reunião? Quem define(ia) a agenda?
6. Para além das reuniões existe(ia) algum tipo de trabalho entre o conselho executivo e o presidente da assembleia de escola? De que tipo? Com que periodicidade? Quem toma(va) a iniciativa?

7. Da assembleia de escola, do conselho executivo e do conselho pedagógico qual acha que é o órgão mais débil em termos de poder? Porquê? Numa escala crescente de poder como os hierarquizava?

A assembleia de escola é um superior hierárquico do conselho executivo?

8. Que relação existe(ia) entre a assembleia de escola e o conselho pedagógico?

9. A elaboração do PE compete ao conselho pedagógico e a sua aprovação à assembleia de escola. Concorda com o papel da assembleia em todo este processo?

10. A elaboração dos projectos de contratos de autonomia são da responsabilidade do conselho executivo, depois de ouvir o CP, e a sua aprovação compete à assembleia de escola. Concorda com esta distribuição de competências?

11. O RI é elaborado pelo CE, depois de ouvir o CP, e aprovado pela AE; o PAE é elaborado pelo CE, sob propostas do CP, e apreciado pela AE. Concorda com esta distribuição de competências?

12. A distribuição de competências pela AE, CE e CP, nomeadamente nos documentos atrás referidos, alguma vez pôs em causa a prevalência dos critérios de natureza pedagógica sobre os administrativos, financeiros ou outros? Alguma vez a AE não aprovou propostas oriundas do CP?

13. O orçamento é elaborado pelo CA seguindo linhas orientadoras da AE. O que pensa desta independência do CA relativamente a outros órgãos escolares?

14. Outra das competências da assembleia de escola é a promoção da integração da escola no meio.

Na sua opinião essa integração está a ser (foi) feita? De que forma?

15. Para si, qual é o órgão mais importante na escola, a AE ou o CE?

Concorda que seja o presidente do conselho executivo a representar a escola.

16. Que balanço faz da participação de outros actores educativos para além dos professores (pais, autarquia, alunos, ...) na assembleia de escola?

17. A implementação do decreto-lei n.º 115-A/98 contribuiu para aumentar a autonomia da escola? A que nível? Porquê?

18. Consideremos um órgão de direcção como sendo o que define políticas, valores e orientações para a escola e um órgão de gestão como sendo o que executa as políticas e orientações da direcção.

Do seu ponto de vista, o decreto-lei n.º 115-A/98 contempla órgãos de direcção e de gestão? Quais?

Na sua escola essa divisão de funções verifica-se?

19. Do seu ponto de vista, que vantagens e/ou desvantagens trouxe para a escola a implementação decreto-lei n.º 115-A/98?

20. Outros aspectos que queira acrescentar à entrevista.

Nota: Além das perguntas apresentadas outras intermédias podem ser feitas para reconduzir a entrevista para os seus objectivos, para recuperar a sua dinâmica ou para incitar o entrevistado a aprofundar aspectos que se revelem particularmente importantes.

Anexo VI

Guião de entrevista a elementos docentes da Assembleia de Escola

A investigação que estamos a realizar tem como objectivo geral a relação de poderes entre a assembleia de escola e o conselho executivo. Tendo em conta o decreto-lei n.º 115-A/98 que regulamenta estes órgãos e a sua experiência nesta escola, agradece que respondesse às questões que lhe vamos formular e as fundamentasse com os aspectos que considere mais pertinentes. Comprometemo-nos desde já a manter o sigilo acerca da sua identidade.

Obrigada pela sua colaboração.

1. A implementação do decreto-lei n.º 115-A/98 que alterações provocou nesta escola, nomeadamente no que se refere à existência da assembleia de escola e do conselho executivo? Que alterações no processo de tomada de decisão? Que relações existem entre estes dois órgãos?
2. A assembleia de escola controla o conselho executivo? de que forma?
3. Que assuntos são tratados na assembleia de escola? Como elemento da assembleia de escola acha que nas reuniões da assembleia tem poder para influenciar as decisões?
Há mais alguém que exerce influência nessas decisões? Quem?
4. Quem tem mais poder na assembleia de escola? E entre o presidente da assembleia de escola e o presidente do conselho executivo, quem tem mais poder?
5. Enquanto elemento da assembleia, como caracteriza o seu poder nesse órgão?
6. Em que momentos reúne a assembleia de escola?
7. Tem conhecimento da existência de algum tipo de trabalho entre o conselho executivo e o presidente da assembleia de escola? De que tipo?

8. Da assembleia de escola, do conselho executivo e do conselho pedagógico qual acha que é o órgão mais débil em termos de poder? Porquê? Numa escala crescente de poder como os hierarquizava?

A assembleia de escola é um superior hierárquico do conselho executivo?

9. Que relação existe entre a assembleia de escola e o conselho pedagógico?

10. A elaboração do PE compete ao conselho pedagógico e a sua aprovação à assembleia de escola. Concorde com o papel da assembleia em todo este processo?

11. A elaboração dos projectos de contratos de autonomia são da responsabilidade do conselho executivo, depois de ouvir o CP, e a sua aprovação compete à assembleia de escola. Concorde com esta distribuição de competências?

12. O RI é elaborado pelo CE, depois de ouvir o CP, e aprovado pela AE; o PAE é elaborado pelo CE, sob propostas do CP, e apreciado pela AE. Concorde com esta distribuição de competências?

13. A distribuição de competências pela AE, CE e CP, nomeadamente nos documentos atrás referidos, alguma vez pôs em causa a prevalência dos critérios de natureza pedagógica sobre os administrativos, financeiros ou outros? Alguma vez a AE não aprovou propostas oriundas do CP?

14. O orçamento é elaborado pelo CA seguindo linhas orientadoras da AE. O que pensa desta independência do CA relativamente a outros órgãos escolares?

15. Outra das competências da assembleia de escola é a promoção da integração da escola no meio.

Na sua opinião essa integração está a ser feita? De que forma?.

16. Para si, qual é o órgão mais importante na escola, a AE ou o CE?

Concorde que seja o presidente do conselho executivo a representar a escola.

17. Que balanço faz da participação de outros actores educativos para além dos professores (pais, autarquia, alunos, ...) na assembleia de escola?

18. A implementação do decreto-lei n.º 115-A/98 contribuiu para aumentar a autonomia da escola? A que nível? Porquê?

19. Consideremos um órgão de direcção como sendo o que define políticas, valores e orientações para a escola e um órgão de gestão como sendo o que executa as políticas e orientações da direcção.

Do seu ponto de vista, o decreto-lei n.º 115-A/98 contempla órgãos de direcção e de gestão? Quais?

Na sua escola essa divisão de funções verifica-se?

20. Do seu ponto de vista, que vantagens e/ou desvantagens trouxe para a escola a implementação decreto-lei n.º 115-A/98?

21. Outros aspectos que queira acrescentar à entrevista.

Nota: Além das perguntas apresentadas outras intermédias podem ser feitas para reconduzir a entrevista para os seus objectivos, para recuperar a sua dinâmica ou para incitar o entrevistado a aprofundar aspectos que se revelem particularmente importantes.

Anexo VII

Guião de entrevista a elementos não docentes da Assembleia de Escola (autarquia, pais, alunos, auxiliares da acção educativa e outros representantes)

A investigação que estamos a realizar tem como objectivo geral a relação de poderes entre a assembleia de escola e o conselho executivo. Tendo em conta o decreto-lei n.º 115-A/98 que regulamenta estes órgãos e a sua experiência nesta escola, agradecia que respondesse às questões que lhe vamos formular e as fundamentasse com os aspectos que considere mais pertinentes. Comprometemo-nos desde já a manter o sigilo acerca da sua identidade.

Obrigada pela sua colaboração.

1. A implementação do decreto-lei n.º 115-A/98 que alterações provocou nesta escola, nomeadamente no que se refere à existência da assembleia de escola e do conselho executivo? Que alterações no processo de tomada de decisão? Que relações existem entre estes dois órgãos?
2. A assembleia de escola controla o conselho executivo? De que forma?
3. Que assuntos são tratados na assembleia de escola? Como elemento da assembleia de escola acha que nas reuniões da assembleia tem poder para influenciar as decisões?
Há mais alguém que exerce influência nessas decisões? Quem?
4. Quem tem mais poder na assembleia de escola? E entre o presidente da assembleia de escola e o presidente do conselho executivo, quem tem mais poder?
5. Enquanto elemento da assembleia, como caracteriza o seu poder nesse órgão?
6. Em que momentos reúne a assembleia de escola?
7. Tem conhecimento da existência de algum tipo de trabalho entre o conselho executivo e o presidente da assembleia de escola? De que tipo?

8. Da assembleia de escola, do conselho executivo e do conselho pedagógico qual acha que é o órgão mais débil em termos de poder? Porquê? Numa escala crescente de poder como os hierarquizava?

A assembleia de escola é um superior hierárquico do conselho executivo?

9. Que relação existe entre a assembleia de escola e o conselho pedagógico?

10. A elaboração do PE compete ao conselho pedagógico e a sua aprovação à assembleia de escola. Concorda com o papel da assembleia em todo este processo?

11. A elaboração dos projectos de contratos de autonomia são da responsabilidade do conselho executivo, depois de ouvir o CP, e a sua aprovação compete à assembleia de escola. Concorda com esta distribuição de competências?

12. O RI é elaborado pelo CE, depois de ouvir o CP, e aprovado pela AE; o PAE é elaborado pelo CE, sob propostas do CP, e apreciado pela AE. Concorda com esta distribuição de competências?

13. A distribuição de competências pela AE, CE e CP, nomeadamente nos documentos atrás referidos, alguma vez pôs em causa a prevalência dos critérios de natureza pedagógica sobre os administrativos, financeiros ou outros? Alguma vez a AE não aprovou propostas oriundas do CP?

14. O orçamento é elaborado pelo CA seguindo linhas orientadoras da AE. O que pensa desta independência do CA relativamente a outros órgãos escolares?

15. Outra das competências da assembleia de escola é a promoção da integração da escola no meio.

Na sua opinião essa integração está a ser feita? De que forma?.

16. Para si, qual é o órgão mais importante na escola, a AE ou o CE?

Concorda que seja o presidente do conselho executivo a representar a escola.

17. Que balanço faz da participação de outros actores educativos para além dos professores (pais, autarquia, alunos, ...) na assembleia de escola?

18. A implementação do decreto-lei n.º 115-A/98 contribuiu para aumentar a autonomia da escola? A que nível? Porquê?

19. Consideremos um órgão de direcção como sendo o que define políticas, valores e orientações para a escola e um órgão de gestão como sendo o que executa as políticas e orientações da direcção.

Do seu ponto de vista, o decreto-lei n.º 115-A/98 contempla órgãos de direcção e de gestão? Quais?

Na sua escola essa divisão de funções verifica-se?

20. Do seu ponto de vista, que vantagens e/ou desvantagens trouxe para a escola a implementação decreto-lei n.º 115-A/98?

21. Outros aspectos que queira acrescentar à entrevista.

Nota: Além das perguntas apresentadas outras intermédias podem ser feitas para reconduzir a entrevista para os seus objectivos, para recuperar a sua dinâmica ou para incitar o entrevistado a aprofundar aspectos que se revelem particularmente importantes.

Anexo VIII

Transcrição da entrevista ao presidente do conselho executivo (17/9/03)

Entrevistador (E): A implementação do decreto-lei n.º 115-A/98 que alterações provocou nesta escola, nomeadamente no que se refere à existência da assembleia de escola e do conselho executivo?

Presidente do Conselho Executivo (PCE): Em termos do funcionamento da ... em termos, pronto, da escola a alteração foi que, pronto, o conselho directivo antes era um órgão, pronto, no fundo o órgão máximo da escola, digamos assim, e com o 115 o órgão de topo passou a ser a assembleia, um órgão colegial.

E: E isso provocou alterações a nível da tomada de decisão?

PCE: Algumas. Quer dizer, não propriamente, portanto a decisão continua a ser quer do conselho executivo quer do conselho pedagógico mas com a assembleia a tomar conhecimento.

E: Mas em algum momento o conselho executivo se sente um bocado limitado a tomar a decisão?

PCE: Não, nesta escola não.

E: Porque a assembleia reúne esporadicamente.

PCE: Não. É evidente que noutras escolas pode acontecer isso, não é.

E: E que relação existe entre estes dois órgãos?

PCE: Eu acho que existe uma boa relação, dentro do possível, não é, sendo a assembleia um órgão que reúne pouco, não é.

E: O conselho executivo sente-se controlado pela assembleia de escola?

PCE: Às vezes.

E: De que forma?

PCE: Hã?

E: De que forma?

PCE: Pronto, sei lá, pronto. O facto de uma pessoa ter que prestar contas, é porque tem que ser sempre controlado, não é, está sempre ...

E: E a assembleia exerce de facto esse controlo, ou procura exercer ?

PCE: Hã?

E: Ou só através dos relatórios que tem que apresentar?

PCE: Sim, através dos relatórios.

E: Ou vai mais além disso?

PCE: Não, não.

E: Não. Que assuntos são tratados na assembleia de escola?

PCE: Assim de repente não me lembro. Sei lá, pode ser ... São aquelas questões normais de funcionamento da escola desde o regulamento interno, o plano de actividades, essas coisas. E depois são tratados problemas mais globais, sei lá.

E: E do dia-a-dia alguns também vão sendo tratados?

PCE: Do dia-a-dia não. Em princípio a assembleia não reúne de propósito para isso.

E: Pronto ... mas pronto ... mas se surgir assim um problema mais grave, não?

PCE: Quer dizer, é evidente que se acontecer um problema mais grave isso terá que ser.

E: Mas nunca aconteceu?

PCE: Não, para ser tratado assim, não.

E: Quem é que normalmente define as agendas de trabalho, os temas a tratar para a assembleia de escola?

PCE: Normalmente é feito por mim e pelo presidente da assembleia, falamos o que é necessário.

E: Reúnem antes?

PCE: Exacto, é necessário fazer e depois sai a convocatória com a ordem de trabalhos.

E.: Está bem. Como presidente do conselho executivo, achas que as reuniões da assembleia, achas que nas reuniões da assembleia tens poder para influenciar as decisões?

PCE: Tenho (risos) embora não ...

E: E os restantes intervenientes respeitam mais as tuas opiniões pelo cargo que exercer ou ... ?

PCE: Sim, eu penso que sim. Quer dizer, pronto, embora o presidente tenha um lugar como convidado, não é, quer dizer ... mas no fundo

E: Não vota, mas, pronto, pode influenciar.

PCE: É convidado, não é. Mas ele interfere na reunião de alguma forma, não é. Está presente e fala, não é.

E: E achas que a tua opinião é mais considerada do que se for outra pessoa qualquer?

PCE: Se calhar (risos).

E: Porquê? Porque achas que é assim?

PCE: Ahn. De qualquer forma porque é o presidente do conselho executivo, não é, e no fundo é o ... quem está mais no terreno, não é.

E: E quem domina, se calhar.

PCE: Pois, exacto.

E: Há mais alguém que se tenha notado que na assembleia exerce esse ... exerce também influência nas decisões, algum sector, alguma pessoa em particular?

PCE: Quer dizer, não, até porque, pronto, isso já verificas-te nas reuniões, quer dizer, há uma boa relação do conselho executivo com a assembleia, portanto não vejo que as coisas ...

E: São mais ou menos consensuais.

PCE: É. ... quando são faladas, pronto são discutidas antes da própria assembleia, isto é, são questões da escola que, como os elementos ...

E: São debatidas noutros órgãos também?

PCE: Exactamente, como os elementos são da escola, estes à partida ...

E: E os exteriores à escola?

PCE: Não. Também no fundo os exteriores à escola é a associação de pais, portanto, com quem nós temos um bom relacionamento e com quem falamos, portanto, e, no fundo, digamos que as coisas funcionam assim na base do bom relacionamento que há entre as várias ... os vários órgãos.

E: Enquanto elemento da assembleia, como caracterizas o teu poder naquele órgão?

PCE: (Risos). Não sei, é ... é portanto ... no fundo o meu poder lá é limitado, não é, basta não ter direito a voto, não é. Portanto não vejo que o meu poder, a não ser o de influenciar decisões através daquilo que é o presidente ...

E: Informação e tal ...

PCE: O poder que eu tenho não é nenhum, digamos assim.

E: E enquanto presidente do conselho executivo, que há ..., que é que tu achas que tem o teu ... que peso tem o teu poder? Se calhar não é tanto como pessoa mas mais como presidente.

PCE: Quer dizer o peso, para já são os anos de ... que já tenho no, pronto, no conselho directivo e no conselho executivo, a minha opinião pesa ... pesa na escola.

E: É o reconhecimento que tens a informação e essas coisas.

PCE: Sim.

E: Da assembleia de escola, do conselho executivo e do conselho pedagógico qual achas que é o órgão mais débil em termos de poder? Até pelas competências que lhe são atribuídas.

PCE: Não sei, pelas competências é o conselho pedagógico, para mim (risos).

E: Mas também nós sabemos que os critérios pedagógicos deverão prevalecer.

PCE: Claro. Mas ... mas se nós virmos bem o peso que o pedagógico tem, são questões meramente pedagógicas.

E: Houve alguma situação em que a opinião do pedagógico ou a posição do pedagógico foi contrariada em termos da assembleia?

PCE: Não. Não. Basta pensar, e é aquilo que eu digo, os departamentos estão representados no pedagógico, não é, pronto, e na assembleia estão professores que pertencem a departamentos, portanto, logicamente, pronto, os assuntos são tratados nos departamentos ...

E: E há um cruzamento das informações?

PCE: ... Logicamente as pessoas estão informadas.

E: Numa escala crescente de poder como é que hierarquizavas estes órgãos?

PCE: (Risos).

E: Os três.

PCE: Os três? Pronto.

E: Pode ser crescente ... numa escala crescente.

PCE: Conselho pedagógico, conselho executivo e assembleia.

E: Achas que a assembleia tem maior poder mesmo com as competências que lhe são atribuídas?

PCE: Sim, basta ter poder para... para destituir o presidente do conselho executivo, não é, portanto se tem esse poder.

E: Com condições especiais, também.

PCE: Está bem. Mas se tem esse poder é porque é o órgão máximo, não é.

E: Está bem.

PCE: Acho eu. Não se pode ver de outra maneira.

E: Acabas por ... acabas, como presidente do conselho executivo, sentir que o órgão a que presides está de alguma forma subordinado à assembleia?

PCE: Sim.

E: Só pelo controlo que fazem dos relatórios.

PCE: Exacto.

E: E também o facto de ... de poder ser destituído.

PCE: Evidente.

E: Existe alguma relação, porque eu nalgumas reuniões que assisti notei que até se discutiam alguns problemas ligados mais ... pedagógicos também, não é. Existe alguma relação entre a assembleia de escola e o conselho pedagógico ou só aquela que é por ti canalizada, digamos, já que estás nos três órgãos?

PCE: (risos). É o que eu digo, a constituição da assembleia, pronto, não sei se é ... se será a melhor porque os professores estão em maioria. Estando os professores em maioria, ...

E: Estão a 50%.

PCE: Logicamente há a tendência para desviar os assuntos para questões pedagógicas, penso eu.

E: E se calhar a serem os professores a dominar, digamos, a discussão e as decisões, se calhar.

PCE: Exacto, porque isso ... mas isso é um pouco a deformação profissional, não é, digamos (risos).

E: Estão, de facto, os professores, se calhar, deve ser o sector que mais influencia.

PCE: Pois. Portanto, é evidente que isto é ... são questões complicadas, mas a assembleia se ... para desempenhar, pronto, a função que deve ter, se calhar os professores nunca deveriam estar em maioria, não é. Portanto, o que se pretende é que o conselho executivo, pronto, preste contas à comunidade.

E: Achas que, de alguma forma, esta constituição ... achas que, de alguma forma esta constituição desvirtua os desvaloriza o papel da assembleia?

PCE: Pode desvirtuar. Exactamente por isso. Quer dizer ... porque, e ao espírito, pronto, da lei, é exactamente que o conselho executivo preste contas do seu trabalho à comunidade, não é. Portanto, logicamente a comunidade não é ... não são os professores, é muito mais que isso.

E: Está. A elaboração do PE compete ao conselho pedagógico e a sua aprovação à assembleia de escola. Concordas com o papel da assembleia na aprovação e na elaboração deste documento? No sentido de que à assembleia compete definir as linhas orientadoras.

PCE: Por um lado quer dizer eu acho que, na minha opinião, quem devia ser o responsável pelo projecto educativo devia ser a assembleia.

E: Pelo menos ... ou definir os princípios?

PCE: Exactamente ... o projecto ... o projecto educativo define as políticas da escola, não é, logicamente a assembleia também, portanto muitas vezes surgem problemas

E: Estão contradizes um bocadinho ... a lei não, se calhar de acordo ... está de acordo com essa tua perspectiva.

PCE: Eu acho ... eu acho que a assembleia é quem define as grandes linhas.

E: Por exemplo, agora vou dar um exemplo, para o orçamento define as linhas orientadoras, não é.

PCE: Agora ... é evidente ... exacto.

E: ... mas não define nenhuma linhas orientadoras para o projecto.

PCE: Para o projecto educativo não, pode dizer, não é, e participar no trabalho mas, quer dizer, nunca é ela que define as linhas orientadoras. Agora, isso também poderia ser um bocado complicado porque, no fundo, o conselho executivo também tem alguma palavra a dizer sobre isso, não é, o conselho executivo e o conselho pedagógico, mas ... mas dá-me impressão que as grandes linhas deviam ser ... deveriam vir da assembleia.

E: Está. A elaboração dos projectos de contratos de autonomia, eu sei que não há nenhum, mas pronto, tendo em conta a legislação, são da responsabilidade do conselho executivo, depois de ouvir o conselho pedagógico, e a aprovação também compete à assembleia. Também concordas com esta distribuição, até porque o 115 apresentava-se como sendo o que vinha consolidar ou aumentar a autonomia da escola, e os contratos de autonomia poderiam ser a saída. Achas que a assembleia, o papel que lhe está atribuído neste ... nesses contratos é o adequado ou ... ?

PCE: É um bocado difícil de falar de uma coisa que ainda não aconteceu, não é, mas ... mas acho que está bem assim, não é.

E: O conselho executivo ser ...

PCE: Sim... sim, porque no fundo o ... é o conselho executivo que é responsável por toda a parte administrativa e não só da escola, não é.

E: Autonomia também não é só financeira.

PCE: Está bem, não é só financeira mas também é, e as outras questões também são tratadas pelo conselho executivo.

E: Pronto, então achas que o papel principal deve ser do conselho executivo?

PCE: Eu acho que nessa matéria deve ser, até porque é a própria legislação que prevê, e neste caso, quem representa a escola é o presidente do conselho executivo.

E: Concordas, já agora? Com isso?

PCE: Concordo.

E: Até na assinatura destes contratos, caso viessem a acontecer.

PCE: Concordo porque ... devido ... senão ... a assembleia teria que reunir muito mais vezes, não é.

E: Mas o seu presidente nas ausências e nas decisões da assembleia podia ...

PCE: Sim, mas de qualquer maneira ... digamos, que quem ... quem dá a cara sempre pela escola é sempre o conselho executivo, nunca ...

E: Mas à assembleia compete-lhe fazer a ligação ao meio

PCE: Se calhar ... se calhar isso seria uma coisa a pensar-se até para dar mais importância à própria assembleia, não é.

E: E exercer as suas funções de ligação ao meio, se calhar?

PCE: Pois. Mas de qualquer maneira, quer dizer, conforme está ...

E: Achas que é o mais correcto?

PCE: Em termos funcionais ... em termos funcionais acho que é o mais correcto. Em termos funcionais, pronto, em termos de hierarquia, não sei, não é. A hierarquia, como eu já disse, a assembleia está no topo.

E: Já ... já ... já me disseste.

PCE: Nesse aspecto, se calhar, não estaria muito correcto, mas eu estou a dizer, em termos funcionais, se calhar é a melhor maneira.

E: É mais prático até... ?

PCE: É mais prático.

E: ... por causa das ... de reunir, de facto, muito esporadicamente.

PCE: É um órgão que pode reunir a qualquer hora enquanto que os outros ... pelo menos tem que demorar 48 horas.

E: Pronto, exacto.

PCE: Pronto depende da gravidade, mas normalmente é isso que acontece.

E: O regulamento interno é elaborado pelo conselho executivo, depois de ouvir o conselho pedagógico, e aprovado na assembleia; o PAE também é elaborado pelo conselho executivo, sob proposta do conselho pedagógico, e apreciado pela assembleia. Achas que esta distribuição de competências, do teu ponto de vista, é a mais adequada, o que é que tens a dizer acerca do regulamento interno e do PAE?

PCE: Pronto, aqui na escola o regulamento interno, pronto ...

E: Ainda só têm um desde que foi constituído, nunca mais foi revisto?

PCE: Não, já foi revisto várias vezes. Já vamos na terceira ... terceira versão, acho eu. Mas... mas, portanto, eu acho que o regulamento interno é uma questão, que além de ter outras questões, mas também é ... devia estar mais relacionado com o conselho pedagógico, dá-me a impressão, pronto. Mas ... e a própria assembleia também. Agora, é evidente, quando as escolas funcionam bem, e basta pensar que grande parte das pessoas que participaram, por exemplo, na elaboração do primeiro regulamento interno eram pessoas que depois estavam na assembleia de escola. Na altura não era a assembleia de escola, era a assembleia ...

E: era a assembleia constituinte.

PCE: constituinte.

E: Já há alguma ... digamos, continuidade no trabalho.

PCE: Digamos que as pessoas, pronto, quer fossem da assembleia, quer fossem do pedagógico quer fossem da ... do conselho executivo, participaram na elaboração do regulamento interno. Portanto, quer dizer isto no fundo dilui um bocado aquela coisa de dar responsabilidade

E: de competências específicas de cada um.

PCE: exacto, eu acho que qualquer desses três documentos deve passar por estes órgãos. Quer dizer, os órgãos são os órgãos de chefia da escola, não é, assembleia, conselho executivo e conselho pedagógico, acho que qualquer deles deve participar e ser deve ser responsabilizado em relação a ... a esses documentos.

E: Sim senhor.

PCE: Agora, como é evidente, se calhar, até por ... até por causa da hierarquia, se calhar todos esses regulamentos deviam vir da assembleia.

E: ou as directrizes, não sei, poderia não ser o documento?

PCE: Exacto, mas pronto, porque isso são ... são os ... os documentos principais da escola, não é.

E: O orçamento é elaborado pelo conselho administrativo, seguindo linhas orientadoras da assembleia. O que é pensas da, vou dizer, não sei se é, podes não concordar, da independência do conselho administrativo relativamente a qualquer outro órgão, porque apesar de seguir as linhas orientadoras depois poderá fazer um orçamento completamente diferente e não vai a mais lado nenhum, não é. Portanto, há um independência, penso eu, do conselho administrativo, concordas, achas que não?

PCE: Concordo, agora no fundo o orçamento está sempre limitado. As linhas orientadoras da assembleia podem ir numa direcção que depois não seja viável em termos de ...

E: ou seja, há ... há barreiras exteriores à escola?

PCE: claro, o orçamento não depende de nós.

E: Mas se fosse ... se dependesse só da escola, se calhar era muito independente, não?

PCE: se nós vimos o ... aí agora ...

E: o conselho administrativo

PCE: não o ...

E: orçamento

PCE: o orçamento, saltar a ... a ... esquece-me a palavra, o orçamento, se nós virmos, o que acontece praticamente é que é o orçamento do ano anterior que ... que têm em atenção e depois dão mais qualquer coisa consoante ...

E: Pronto, mas se houvesse autonomia da escola achas que se deveria manter o conselho administrativo totalmente independente dos outros órgãos ... pedagógicos ... ?

PCE: Se houvesse autonomia, não.

E: Achas que deveria se calhar ... ?

PCE: Porque o orçamento é, quer se queira quer se não ... não queira depende mais dos serviços centrais do que da escola, agora, nós não temos decisão em termos do orçamento de Estado, não é.

E: Só mesmo a nível do orçamento privativo.

PCE: Só mesmo o do 06.

E: Como já falei há bocado, uma das competências da assembleia de escola é a integração da escola no meio. Achas que nesta escola isto está a ser feito e se está de que forma.

PCE: Basta ... ver que na assembleia estão representados ... portanto a autarquia ... , portanto, a A(nome da associação), no nosso caso, portanto são instituições que, no fundo, ...

E: Têm dinamizado alguma coisa ...

PCE: não têm representação nos outros órgãos.

E: e têm dinamizado alguma coisa no sentido de actuar na escola ... de integrar a escola no meio ou chamar o meio à escola, também pode ser?

PCE: (Risos) Quer dizer, pronto, indirectamente talvez ...

E: Se calhar o facto de a assembleia reunir esporadicamente poderá ...

PCE: limita um bocado, isso está sempre limitado. Portanto, se há integração da escola no meio, quer dizer, isso deve-se também à ... ao conselho executivo, portanto ...

E: ou já seria um ... um hábito e, portanto, isto é uma continuidade?

PCE: E também já é um hábito, não é, portanto ...

E: Está. Que balanço fazes da representação dos outros actores educativos, além dos professores, na assembleia de escola?

PCE: Ahn.

E: alunos, representantes da autarquia, do A(nome da associação), pais ... achas que têm contribuído de alguma forma para melhorar para ... tomar decisões, sei lá, mais consensuais ou ...

PCE: Sim. Eu acho que sim.

E: Ou eles sentem-se mais ...

PCE: Agora, pronto, depende, se falar em termos da autarquia, pronto, isso aí ... tem-se verificado ... , pronto, ausência deles praticamente ... e ...

E: por acaso também tinha visto ...

PCE: da A(nome da associação) também depende um bocado, mas ... mas, quer dizer, mas em termos dos pais e dos alunos, eles estão sempre presentes e têm contribuído para ... para o bom funcionamento da escola.

E: A implementação do decreto-lei 115 contribuiu, de alguma forma, para aumentar a autonomia da escola ou não?

PCE: (Risos) eu para mim não.

E: O conselho executivo age tal como já vinha anteriormente com conselhos directivos?

PCE: Há ... há algumas diferenças, não é. Quer dizer, até ... antes não ... não havia uma assembleia a quem tínhamos que prestar contas e neste momento há assembleia, não é. Portanto, acho ... digamos que é a única diferença que eu vejo ..., pronto, assim daquelas grandes diferenças é essa.

E: Mas isso permitiu construir a autonomia ou aumentar a autonomia?

PCE: Não, porque é a tal coisa ... a autonomia ... só poderá ser construída se efectivamente aplicarmos os contratos de autonomia. Quer dizer, até lá ... que autonomia é que nós temos. A autonomia é daquelas coisas que se constrói, não é, mas ... eu para mim uma autonomia é também uma autonomia financeira, coisa que nós não temos. Nós estamos sempre limitados naquilo em termos daquilo que podemos fazer devido a questões financeiras.

E: Ok. Aquela prestação de contas que me estavas a falar há bocado, relativamente à assembleia, o conselho executivo sente que tem que prestar contas à assembleia ou até ainda mais aos serviços centrais?

PCE: É mais aos serviços centrais.

E: aos serviços centrais ... portanto, digamos que a assembleia é tipo proforme, por questões legais

PCE: Penso que também é um bocado isso ... quer dizer ...

E: sem poder de intervenção, não é

PCE: por isso é que muitas vezes o funcionamento da assembleia ...

E: desmobilizou as pessoas, desmotivou ...?

PCE: Claro, as pessoas não sentem efectivamente que tenha uma função de ... pronto de ...

E: porque é útil a assembleia ... achas que as pessoas não sentem que a assembleia é útil?

PCE: Não, as pessoas ... pronto, sentem que a assembleia pode ter ... pode ser útil, não é, mas se calhar em determinadas coisas não ...

E: Com as competências que tem, acham que, se calhar, deviam ter mais ... competências ...?

PCE: Não, não é a questão de ter mais competências, é ... a questão é que as competências deles estejam ou possam ser ouvidas de forma a que se faça alguma coisa, não é.

E: e possam ser posta em prática, se calhar?

PCE: Exacto.

E: Há limitações?

PCE: Sei lá. A assembleia diz que a escola deve gastar mais dinheiro em determinadas coisas, por exemplo, em obras, não é. Quer, dizer aí esbarra logo com uma coisa que é ...

E: Ou seja, eles até podem dar indicações, mas ... mas não podem ser ...?

PCE: Mas não havendo ... , pronto, agora não sei até que ponto é que, se calhar, os serviços centrais também não deveriam ouvir mais as próprias assembleias da escola, mas isso não é ... quer dizer, não é ... não é feito, não acho. Portanto, o que é feito é a proposta de orçamento e pronto.

E: Tendo em conta este decreto-lei, que contempla, ou pelo menos tenta contemplar, órgãos de direcção e de gestão na escola, achas que, neste escola, existe de facto órgão de direcção e de gestão ou não?

PCE: (Risos) Existe ... existem órgãos ... um órgão de direcção, logicamente.

E: Que é?

PCE: Que é, pronto, a ... a direcção é a assembleia, não é, só que ...

E: limitada?

PCE: limitada.

E: Então, quer dizer, é uma direcção sem poder ser ...

PCE: Então, no fundo quem é ... eu acho que, pronto, ... enquanto ... pronto, das duas uma,

E: é só teoricamente direcção

PCE: das duas uma, ou se, pronto, e isso é outra das coisas que nós não ... não se pode fazer, ou as pessoas vão para lá e têm uma redução para desempenhar o seu cargo, pronto, e aí, se calhar, até são, pronto, ... sentem algum ... algum benefício em estar na assembleia, ou então torna-se um bocado complicado; aí até para os pais e para os outros estarem ali na assembleia, quer dizer, muitas vezes as pessoas não podem ir às ... não podem faltar ... ao seu emprego e ...

E: Achas que não há uma valorização, até para as próprias pessoas para estarem na assembleia?

PCE: Devia haver, pronto, mas não há.

E: A implementação do decreto-lei que vantagens trouxe à escola, já sei que para a autonomia trouxe pouco, mas que vantagens?

PCE: Em termos da .. do funcionamento?

E: do funcionamento, das decisões, das relações com os serviços ...

PCE: Quer dizer, eu acho que ... pronto, no fundo é uma maneira diferente de se fazer a ... de se fazer a mesma coisa porque a função da escola continua a ser a mesma que é ... os alunos, não é.

E: Digamos, funciona tudo como funcionava antes?

PCE: Quer dizer, não é tudo ... não posso dizer que funciona tudo como funcionava antes. Mas se os objectivos da escola são os mesmos, quer dizer, não é por ... por o, pronto a legislação ser diferente que a escola vai funcionar de forma diferente.

E: Em termos organizacionais, esta escola, se calhar, comparada com outra com as mesmas características funciona de maneira muito idêntica, ou isto permitiu alguma especificidade para esta escola?

PCE: Não. Eu para mim, a única diferença, e isso já eu disse, é o facto de existir uma assembleia, não é.

E: Mas isso não permite que haja uma especificidade muito diferente de uma que esteja ali ao lado com as mesmas características?

PCE: Se calhar não.

E: Outros aspectos que, eventualmente, queiras acrescentar.

PCE: (Risos) Não há. Acho que, pronto, a assembleia é um órgão que ... , pronto, que ... que devia ser mais valorizado nas escolas e que, pronto, a legislação em si ... , a legislação e não só, e a ... os próprios serviços centrais não permitem que a assembleia tenha o ... desempenhe o ... que tenha o lugar na escola que deve ter, penso eu, é um bocado isso. Acho que ...

E: Achas que criaram um órgão para valorizar a escola enquanto centro de decisão ...

PCE: Exactamente.

E: e que depois ...

PCE: mas que depois pura e simplesmente ...

E: não criaram condições.

PCE: Pois. É ... é aquilo que eu disse. E nomeadamente em termos do próprio orçamento da escola, quer dizer, o que a assembleia possa dizer, muitas vezes, sendo tomado em atenção no próprio orçamento, e depois o dinheiro que vem não corresponde aquilo que é pedido.

E: E há outras coisas que até nem pode dizer nada sobre cursos, isto e aquilo, opções ...e portanto aí ...

PCE: as opções também ... a rede escolar não é, eles podem ... podem dizer que se deve abrir este ou aquele cursos e depois não é aberto. Quer dizer, isso são tudo questões complicadas e que ... que é muito difícil

E: e difícil contribuir para a autonomia da escola ... ou aumentar, pelo menos?

PCE: Isso basta ver que ... que, se calhar, cada vez temos ... até algumas questões, cada vez temos menos autonomia, não é.

E: Menos?

PCE: Sim. Não é (risos)? Aqui eu vejo.

E: Relativamente a alguns anos atrás, de facto, reconhece-se que tem-se uma ligeira ...

PCE: Claro que temos mais autonomia, basta pensar que os currículos ... pronto ... são flexíveis dentro de determinados parâmetros, isso é evidente, não é. A autonomia a esse nível acho que aumentou bastante. Agora, há questões que ... que nós vemos é que ... pronto a ... pronto fazem apelo muito à ... à decisão da escola e à inclusão de determinadas coisas no regulamento interno mas ... mas quer dizer ... mas depois não ... não dão liberdade à escola de fazer determinadas coisas.

E: De agir em conformidade ...

PCE: Falo, por exemplo, na ... na questão do estatuto do aluno, é evidente ... basta nós lermos para vermos que a autonomia da escola é muito reduzida a esse nível.

E: Porque está tudo, digamos, discriminado ao pormenor.

PCE: Exactamente. Quer dizer ...é evidente ... a escola pode introduzir

E: Mas isso acontece não só, se calhar, no estatuto, não?

PCE: Sim. Usei essa porque foi aquela que me lembrei mais assim de repente.

E: Pronto, como exemplo.

PCE: mas isso evidente. Quer dizer, por exemplo, a questão de dizer que a escola tem que comunicar as faltas dos alunos ... pronto tem que andar sempre a comunicar as faltas dos alunos, quer dizer isso não é viável ... não é ... para a escola. Outra ...

E: Pois. E é uma directriz, se calhar, muito precisa, não é.

PCE: Pois. Outra questão ...

E: A escola até pode entender bem ...

PCE: a divulgação do regulamento interno. Que a escola deve facultar gratuitamente uma cópia do regulamento interno ao encarregado de educação. Quer dizer, como isso é possível?

E: E depois, se calhar, são capazes de limitar no orçamento que torna inviável ... as fotocópias e tal.

PCE: Exactamente. Por isso é que eu digo a autonomia esbarra muito com questões ...

E: exteriores à própria escola.

PCE: orçamentais. Portanto, podemos ... e ... e a autonomia que ... que efectivamente se verifica é mais em termos da gestão do currículo, da ... pronto da ...de ... é ...

E: A nível de sala de aula, se calhar.

PCE: e a nível da sala de aula, não é. Isso aí, considero que há uma maior autonomia. Agora no resto ... não vejo.

E: Mantêm-se tudo, digamos, como nos anteriores conselhos directivos.

Pronto, se não queres dizer mais nada

PCE: Não.

E: era só isto, e obrigada pela tua colaboração.

PCE: De nada.

Anexo IX

Transcrição da entrevista ao anterior presidente da assembleia de escola (26/9/03)

Entrevistador (E): Vou-lhe fazer umas perguntas breves e tem a ver, em primeiro lugar, com a introdução do 115, se a sua implementação provocou alterações a nível da escola.

Anterior presidente da assembleia de escola (APAE): Sim ... fortemente?

E: Fortemente ou ...

APAE: Fortemente não ... acho que não. Eu acho que não. O 115 foi o que criou a assembleia de escola, é isso não é?

E: Sim.

APAE: Sabes que eu já não sou presidente da assembleia de escola.

E: Eu sei, eu sei. Já agora, também lhe queria perguntar porque é que não continuou?

APAE: Eu não continuei porque ... porque não tinha sentido, não é. Estava farto um bocado daquilo. Achava que aquilo não servia de nada. Achava que a assembleia de escola que ... que estava a intervir pouca na escola.

E: Tem poucas competências, é isso?

APAE: Não, tem muitas ... quer dizer, tem bastantes só que não as exerce ... não as leva à prática. Nós não as levávamos à prática porque não queríamos entrar em choque com o conselho executivo, acho que é um bocado isso, não é. Porque senão acho que entrávamos ... criávamos muitos problemas ao conselho executivo.

E: Então, digamos, que não funcionou, no seu ponto de vista, na sua plenitude porque se calhar iriam interferir no processo de tomada de decisão, é isso?

APAE: Sim, acho que iríamos criar muitos problemas, muitos problemas.

E: Pronto, então, digamos, que manteve-se o processo de decisão na mesma ...

APAE: Sempre, como se tudo ...

E: e o conselho executivo a agir, digamos, ...

APAE: exactamente como se não houvesse assembleia de escola, de alguma forma.

E: E como os anteriores conselhos directivos.

APAE: Exactamente. Exactamente.

E: Está bem.

APAE: E portanto eu acho que o 115-A não trouxe problemas nenhuns porque a assembleia de escola não ... não exerce ...

E: nesta escola?

APAE: nesta escola, não exerce, se calhar, o poder que deveria exercer, não é, quer dizer.

E: Pronto, é a sua opinião.

APAE: É a minha opinião. É a minha opinião.

E: Acha que, pronto, ... não exerceu o seu poder na sua plenitude, mas acha que de alguma forma controlava o conselho executivo ou controlava só ligeiramente?

APAE: O que é que acontece. No meu ... na ... na minha assembleia de escola que eu estava, por exemplo, eu estou a dizer da parte dos professores, da parte dos outros órgãos houve muita pouca participação, ...

E: Sim, eu vi a listas de presenças, exacto.

APAE: E portanto da parte dos professores, todos ... os professores, em sua grande medida, eram muito intervenientes na escola. A maior parte eram coordenadores de departamento ...

E: noutros órgãos também?

APAE: Exactamente, estavam ... estavam no conselho pedagógico, toda a gente sabia tudo. Quer dizer, nós sabíamos muito bem o que se passava na escola, portanto, na assembleia de escola nós não precisávamos de recolher informações do executivo.

E: Hum, hum.

APAE: Nós sabíamos as coisas.

E: Mas pelo menos viam os relatórios que eles tinham que apresentar, não é?

APAE: Sim. Quanto aos relatórios, eu não acho até que os relatórios fossem muito precisos. Quer dizer, nós aquilo que sabíamos não era através dos relatórios que nos eram entregues. Nós sabíamos porque estávamos nos órgãos. Os relatórios eram muito superficiais, muito ligeiros, muito ... eu quanto a mim, é o meu ponto de vista, ...

E: É só um relatório de actividades, não é.

APAE: Sim. Mas eu acho muito, muito, muito superficiais. Muito pouco avaliativos. É o que eu acho, não é,

E: Sim.

APAE: se calhar o J (presidente do conselho executivo) não acha assim, não é, pronto. E se calhar tu quando os vês, não sei se viste algum, ...

E: Tenho um só.

APAE: se calhar também não achas. Eu acho-os superficialíssimos. E realmente o que nos safava é que nós estávamos nos outros sítios e víamos tudo.

E: Já agora, é por isso, eu numa das reuniões que assisti notei que alguns problemas que foram discutidos também ... tinham, se calhar, um cariz muito mais pedagógico do que ... outra coisa. Se calhar é por isso que as fronteiras dos assuntos não estão muito bem definidas, o que é discutido na assembleia e no pedagógico, às vezes há uma permeabilidade ... dos assuntos.

APAE: Talvez, quer dizer, tu ... não sei se tu reparaste nalgumas nós dávamos sugestões para o pedagógico discutir.

E: Sim, exactamente.

APAE: Mas que nós ... mas algumas coisas acabavam por ser ...

E: Mas acabavam por ser vocês ...

APAE: ali levantadas, não é. Mas isso é para poucos professores na escola. Porque repara, o nosso transmissor era o presidente do conselho executivo que levava ao conselho pedagógico, não é, e por vezes aquilo não ...

E: e levava?

APAE: não, não foi ... não prosseguiu ... não ... não foi apoiada aquela discussão como deve ser para a escola.

E: A minha pergunta é, e chegava mesmo ao pedagógico?

APAE: Chegava, chegava, estou convencido que sim, que chegava, só que depois não tinha repercussões na escola. Talvez o modo como era lançada a discussão, talvez, não sei, não imagino, não estava lá não posso ... não posso dizer. E depois eu penso que o pedagógico – departamento não ... essa ... essa linha está interrompida, não funciona bem, eu acho, aqui na escola. Não sei como é nas outras.

E: Os departamentos ...

APAE: Os coordenadores de departamento levam as coisas do pedagógico mas não ... não levam a ambiência ... não levam o ambiente, não levam as coisas, aquilo não se discute, aquilo pára ali tudo,

E: Não fazem vibrar as pessoas?

APAE: aquilo pára tudo, pára tudo.

E: Está.

APAE: Portanto, eu penso que os coordenadores de departamento, se calhar, deviam ser os grandes dinamizadores da escola e não estão a sê-lo, estás a perceber. Portanto, acontece ... penso que alguns departamentos, nota-se a diferença pelo que o coordenador de departamento dinamiza realmente a discussão.

E: Depende da pessoa, depende da pessoa?

APAE: Depende muito da pessoa, não é. E então, nalguns aquilo morre tudo ... aquilo nada. E o conselho pedagógico pede “discutam isto” e depois o coordenador de departamento chega e diz “Ah, o conselho pedagógico queria discutir isto, vocês não querem dizer nada pois não”, quer dizer é assim, estás a ver.

E: Quanto menos discussão menos trabalho.

APAE: E portanto aquilo acaba logo ali., percebes.

E: Está bem. Como é que se preparavam as reuniões da assembleia?

APAE: Por norma eu tinha uma reunião com o presidente do conselho executivo, e portanto, liamos a legislação, não é, e dizia “as obrigações são estas”, não é. E portanto eu chegava ao pé dele ... do J (presidente do conselho executivo) e dizia assim, olha isto é o que penso que é da reunião mas para isso preciso que tu leves isto, que tu leves aquilo, que tu trates disto, preciso que trates daquilo. Era assim. Como houve sempre uma boa relação entre mim e o J (presidente do conselho executivo), portanto. ...

E: Uma reunião preparatória, portanto.

APAE: às vezes, se calhar se não houvesse uma relação tão boa quem sabe se a assembleia de escola até funcionaria melhor, estás a perceber.

E: Mais interventiva, se calhar, mais critica pelo menos?

APAE: Claro. Claro. Claro. Este ano foi uma desgraça, não sei se sabes o que é aconteceu este ano.

E: Não vim assistir a nenhuma porque também não foi possível...

APAE: Acabaram em Janeiro as reuniões.

E: Ai não houve mais.

APAE: A assembleia de escola virou-se para o conselho executivo e disse assim “quando houver projecto educativo, nós voltamos a reunir”.

E: Ai, ainda não há?

APAE: Até hoje, ainda não há.

E: Quer dizer que ainda não havia nada na sequência das ...

APAE: Exactamente. E portanto eles disseram em Janeiro para o presidente do conselho executivo assim “quando houver projecto educativo nós reunimos, senão não reunimos mais”. Portanto isto foi a última reunião acabou assim.

E: Eu ainda telefonei para cá uma vez, depois não me dava o horário, mas depois também ...

APAE: A última reunião acabou assim.

E: Pronto, está bem.

APAE: E agora sei que o presidente da assembleia de escola se reformou, e portanto agora nem presidente têm. Portanto, eu não sei como é que isto está. Acho que está um vazio de poder (risos).

E: Acha que enquanto elemento da assembleia tinha poder, enquanto ... institucionalmente?

APAE: Eu não queria tê-lo.

E: Ai, não queria?

APAE: Eu não queria tê-lo.

E: Mas acha que toda a regulamentação que sai...

APAE: Eu não reconheço grande interesse no 115-A, não reconheço, não é. Porque não me parece que, neste momento, a comunidade esteja com grande vontade de intervir na escola. Aliás, todas as oportunidades que se dão para intervir, não intervêm, não é. E portanto, e penso que os professores têm outros sítios melhores para intervir do que aquele. E por isso, eu não tenho nenhum interesse no 115-A.

E: Então digamos que, o 115 apesar de promover, digamos, a abertura da escola ao meio, se calhar concentra-se na mesma nos professores ...

APAE: nos professores, e portanto acho que aquilo não tem interesse nenhum.

E: Está bem.

APAE: E portanto, eu não queria intervir naquele sítio. Portanto, quando queria intervir, intervinha no meu departamento, na ... na ... na ...

E: onde tinha ... representação.

APAE: ou no conselho dos directores de turma, etc. ou noutros sítios onde tinha possibilidade de intervir.

E: Está. Dos três órgãos, conselho executivo, assembleia e conselho pedagógico, qual é que acha que é o mais débil em termos de poder?

APAE: A assembleia de escola. A assembleia de escola acho que não serve para nada.

E: E qual acha que está no topo?

APAE: O executivo.

E: O executivo, continua a ser ...?

APAE: Sem dúvida. Sem dúvida.

E: E o pedagógico ... não houve alteração relativamente ao anterior pedagógico com os conselhos directivos ... ou mantém a mesma linha?

APAE: O conselho pedagógico aqui na escola tem alguma força, eu penso que vai mandando algumas coisas.

E: Sim, mas ... mas mantém a mesma linha de problemas pedagógicos, não é ... como já vinha anteriormente?

APAE: Sim, sim.

E: Então não vê, por exemplo, a assembleia como superior hierárquico do conselho executivo?

APAE: Eu sei que é isso que está na lei, portanto, ...

E: nesta escola, nesta escola?

APAE: eu sei que é isso que está na lei., não tenho a menor dúvida que é isso que está na lei. Agora, acho que não manda aqui nada, nem quer mandar.

E: E até ... e os outros professores ... e os outros ...

APAE: Repara numa coisa. Se nós ... se assembleia de escola mandasse realmente, provavelmente já tinha demitido o conselho executivo, não é, por não ter feito ainda o projecto educativo, não ter a força de o fazer. Portanto, há quanto tempo é que o conselho executivo já tinha ido para a rua. Há muito tempo. E, portanto, acho que ninguém quer fazer isso. Portanto, se realmente tivesse poder, que é o que está previsto na lei, portanto já o tinha mandado embora.

E: E acha que todos os outros actores, professores, funcionários, exteriores pais, alunos, autarquia e tal, identificam mais o ... o poder máximo no executivo do que propriamente na assembleia?

APAE: Absolutamente, não tenho a menor dúvida. Eu aliás ... eu por exemplo, eu tive ... eu como presidente da assembleia de escola não quis ter visibilidade, tão pouco. Por opção, não é. E nós não ...

E: Sim, mas às vezes não é preciso ter visibilidade.

APAE: sim, mas não quisemos tão pouco isso. Podíamos ter feito mais publicidade ao nosso trabalho e às coisas que fizemos. Mas não, tentámos passar o mais despercebidos possível. Se calhar porque não acreditamos neste projecto. Aliás, por isso, se calhar, é que saímos, quer dizer, tivemos três anos para viabilizar ... tu repara, se não tinha existido assembleia de escola como é que tinha havido o executivo?

E: Pois, exacto. Tinha que ser, não é.

APAE: Não tinha havido. E por isso nós fizemo-lo na véspera do ... no último dia, uma hora antes da hora, não é, para viabilizar a ...

E: Entenderam aquilo como, digamos, um sacrifício para levar a cabo ...

APAE: Tinha que ser. Exactamente, para levar a cabo ... para não haver um buraco aqui na escola. E acabou-se. Quer dizer ... absolutamente. Três anos chegou, agora, quer dizer, se quiserem outros que vão, eu para mim agora se ficar com buraco ou sem buraco estou-me a barimbar. Acho que já fiz aquilo que tinha que fazer.

E: Nas ... mas pronto ...

APAE: Eu não acredito no 115-A. Eu não acredito, eu não acredito.

E: Apesar de não ter nenhum protagonismo e de não querer, acha que ou concorda que seja o presidente do conselho executivo a representar a escola nos vários momentos, quer situações exteriores, etc., porque é o conselho executivo que representa a escola

APAE: Eu acho bem que seja, eu acho bem. Eu acho ... eu acho que a assembleia de escola neste momento não tem ...

E: Mas se fosse o presidente da assembleia a representar a escola, não dava mais visibilidade ao órgão e se calha mais importância?

APAE: Eu não vejo ... eu não vejo sentido ...

E: não acredita?

APAE: eu detestava voltar a representar a escola, achava horrível, aliás ... (risos)

E: Mas até, por exemplo, eu sei que não há nenhum neste momento, mas caso fossem levados à prática os contratos de autonomia, até era precisamente o presidente do executivo a subscrever os contratos e a assembleia tinha um papel muito diminuto, não é, só dava ...

APAE: isto até está de acordo com aquilo que eu estou a dizer (risos).

E: Mas ... mas num contexto de autonomia da escola, acha que isso era o mais correcto?

APAE: Não sei, realmente eu acho que ... não sei, não pensei nisso, não sei . Se calhar não.

E: Também nunca houve ... não há nenhum contrato, não é, as pessoas nunca pensaram.

APAE: Eu acho que a assembleia de escola acaba por ser uma ... mais consultivo do que outra coisa, quer dizer, eu acho de alguma forma.

E: Mas aprova por exemplo ...

APAE: Não é, não é isso que vem na lei.

E: aprova por exemplo o regulamento interno, o projecto educativo ...

APAE: Mas o que é que aprova. Diz que sim àquilo que está feito. Já reparaste. Não vai alterar. Duvido que a assembleia de escola altere.

E: Se calhar, o projecto educativo vocês não têm, mas como ...

APAE: Mas se o tivéssemos era a mesma coisa. Foi como o regulamento interno. Chega ali o regulamento interno “alguém tem alguma coisa a dizer”, “não senhor”, acabou. Isso é história, isso é conversa. Acabou

E: Não acha que devia ter o ... o projecto educativo devia vir mesmo ... ser um produto da assembleia de escola, já que é a assembleia de escola que define as linhas orientadoras.

APAE: Eu acho que a comunidade não quer participar na escola, ainda neste momento. E portanto, eu não era capaz de conseguir uma equipa de trabalho que tivesse pais, autarcas e não sei quê, e tivéssemos dias a fio a trabalhar num projecto educativo.

E: Eu tenho alguma dificuldade também em entrevistar pessoas exteriores à escola, é um facto.

APAE: Não dá, não tem sentido.

E: Está bem. O orçamento ...

APAE: Portanto, neste momento quem manda na escola são os professores e deixemos cá de tretas.

E: Continuam a ser ...

APAE: Continuam a ser como sempre foram.

E: como anteriormente ... sempre foram. Relativamente ao orçamento, a assembleia de escola limitava-se, e é o que está na lei, a definir as linhas orientadoras.

APAE: Mas muito, muito superficialmente. As pessoas não dominam minimamente a contabilidade pública nem as linhas orçamentais para poderem dar grandes opiniões. Nós realmente sugerimos algumas coisas, mas muito, muito, muito ligeiramente. Lá apontávamos alguns caminhos ... muito ligeiros.

E: Mas depois, se calhar, deparam com algumas barreiras exteriores à própria escola porque o orçamento é aprovado exteriormente?

APAE: Claro, mas as linhas orientadoras que eram dadas eram para o presidente do conselho executivo pedir mais isto, ou pedir mais aquilo, ou orientar mais isto ou mais aquilo. O que, felizmente, aqui esta escola nunca teve problemas de dinheiro, nunca ninguém ... não se fez fosse o que fosse por falta de dinheiro.

E: por falta de dinheiro.

APAE: E portanto esse problema ... quer dizer nem sequer foi sentido. O que a gente gostava era de fazer obras, obras ... o conselho executivo não tem força para pedir dinheiro, portanto a gente precisava de uma coisa polivalente ... de um polivalente maior e de uma sala de espectáculos ou não sei o quê. Isso não existe. E o que é que adianta nós dizer que queremos.

E: Pronto. Exactamente. (verificação da cassette)

Mas se calhar ... estava-me a dizer que a comunidade que não quer participar etc., mas, por exemplo, a nível orçamental, que era o que eu estava a falar, a aprovação e a elaboração do orçamento só faz parte uma equipa muito restrita que é dois professores e o funcionário ... o responsável pela secretaria, não é, que é o conselho administrativo.

APAE: Hum, hum.

E: Portanto, o conselho administrativo, digamos que, funciona de forma, isto é a minha opinião, não sei se concorda, extremamente independente de qualquer outro órgão?

APAE: Olha, eu já fui presidente do conselho administrativo, e portanto ... e quem manda ... quem manda são os professores, é o executivo.

E: Estão em maioria, também, é um facto.

APAE: O funcionário não faz absolutamente nada, nada, nada, nada, nada, nada, zero.

E: Mas não acha que também, se calhar, esse documento, que é muito importante na escola, não devia passar a outros órgãos onde estivesse representação de vários sectores?

APAE: A parte financeira?

E: O orçamento, pelo menos.

APAE: Eu penso que se o conselho executivo ... facilitar o dinheiro para todas as pessoas que queiram fazer seja o que for na escola, eu acho que não há interesse nenhum nisso, para quê.

E: Está bem. Pronto.

APAE: Acaba por ser uma burocracia.

E: Pronto.

APAE: É preciso é ter dinheiro. Se o conselho executivo tiver habilidade para esgravatar ou para conseguir arranjar o dinheiro todo que é necessário ...

E: É o que interessa?

APAE: Epá.

E: Pronto, está bem. Uma das outras competências é a integração da escola no meio, uma das competências da assembleia de escola. acha que a assembleia, ou a existência da assembleia fez com que essa integração da escola no meio se ...

APAE: Nada

E: se desenvolvesse de forma mais profícua?

APAE: zero.

E: O que se fazia já se ... continua-se a fazer?

APAE: Nada, não alterou nada, absolutamente nada.

E: Também, se calhar, por participação ... por falta de participação dos outros ...

APAE: por falta de participação e, se calhar, também por falta de vontade, se calhar. Nem nunca discutimos isso. Na assembleia de escola, isso nunca foi um problema nosso.

E: Pontualmente, existia uma feira do livro que foi proposta ser realizada fora daqui.

APAE: Mas não foi ... não foi proposta pela assembleia de escola?

E: Foi numa das assembleias.

APAE: Na nossa?

E: Foi o representante da autarquia, eu lembro-me.

APAE: É que propôs isso?

E: Propôs?

APAE: E alguém lhe ligou? E alguém lhe ligou? (risos)

E: Depois não sei se foi ...

APAE: Eu acho que ela costuma ser feita cá, mas é um iniciativa do departamento de português, quer dizer, nunca ninguém ... acho que ninguém lhe ligou.

E: Se calhar também é por isso

APAE: as pessoas se calhar também não participam, se calhar, porque no ...

E: o PAE também não é aprovação da assembleia, portanto, é só aprecia, não é, e portanto o plano de actividades se é da escola depois também é difícil transpo-lo para a ... para a comunidade, não?

APAE: Pois. Mesmo nós ... mesmo nós não temos as iniciativas dos pais nem da autarquia nem de nada no nosso plano de actividades, já reparaste.

E: Pois.

APAE: Não existe.

E: É só mais a nível de escola, não é.

APAE: É, são os professores.

E: Apesar de terem uma associação de pais que, pelo menos pelo que eu assisti, até parece ... até propunha algumas coisas.

APAE: É ...é ... até é de alguma forma ... é ... é mais ou menos interveniente. Não é das piores. Já estivemos ... mesmo cá na escola, já estivemos bem pior que agora. Muito pior.

E: Pronto. Já vi que não é muito ... que não está muito de... pronto, que a participação dos outros actores exteriores não foi muito assídua, mas faz um balanço positivo da participação desse actores na assembleia de escola?

APAE: Não, acho que não. Para já não foram muito assíduos e penso que a maior parte dos problemas não os conheciam, e que muitas vezes mandavam bocas muito superficiais. E acho que é muito difícil uma pessoa de fora conseguir ter uma opinião válida para ... para este processo. Estou convencido que nunca vai ser muito fácil. Nunca vai ser muito fácil. Não me parece que, ... para já não foi assídua, e a que foi não me parece que tenha sido importante. Se queres que te diga.

E: Acha que (mudança de cassete).

Acha que este modelo, apesar de não acreditar muito nele, contribuiu, de alguma forma, para aumentar a autonomia da escola?

APAE: Não, acho que não. Nada.

E: A escola, acha que neste momento, está mais, menos autónoma?

APAE: Não. Infelizmente não nos deixam ser mais autónomos, infelizmente. Em nada.

E: Não é só dinheiro também, não é,

APAE: Nada.

E: cursos ...

APAE: Tudo, tudo, tudo, tudo. É preciso pedir autorização para tudo, para tudo.

E: Pronto. Um órgão de direcção, teoricamente, é definido como sendo o órgão que define políticas, valores e orientações para a escola, e o órgão de gestão o que executa, digamos, as ... essas orientações. Acha que nesta escola há algum órgão de direcção e algum órgão de gestão? E se há, identifique-os?

APAE: Olha, eu penso que em termos de políticas educativas há muito pouca coisa que é definida aqui. Eu penso que continua a seguir-se muito as orientações centrais e há muita ... muito pouca coisa adaptada aqui. E o pouco que há adaptado e algum esforço que haja, eu penso que é da parte mais do conselho pedagógico e dos departamentos.

E: A nível pedagógico, se calhar?

APAE: Sim, sim. Pronto, de gestão sim, eu acho que o conselho directivo é o órgão ... é o de gestão mesmo. E esses acho que ...

E: Com alguma competências de direcção ou não?

APAE: Às vezes decide coisas que eu ... que se calhar não havia de decidir em termos de política educativa.

E: Mas então para ... para si, o órgão de direcção será o Ministério da Educação?

APAE: Eu acho que sim.

E: Está bem.

APAE: Dá-me a sensação que 90% das coisas que nós fazemos é por instruções vindas de fora, não somos nós que decidimos.

E: Sim senhor. Acha que este modelo trouxe vantagens ou desvantagens para a escola?

APAE: Se queres que te diga, não vejo que tenha alterado nada, nada. Aumentou, por exemplo, algumas burocracias, por exemplo, o regulamento interno, não tem interesse nenhum o regulamento interno. Inclusivamente nós no nosso ...

E: Praticamente é uma cópia da lei, não é?

APAE: não nos deixaram. Aquilo que nós queríamos fazer, não nos deixaram. Disseram que não havia dinheiro para fazermos. Então para que é que serve? Nós queríamos criar algumas estruturas na escola. Por exemplo queríamos criar uma estrutura de comunicação na escola, por exemplo, com um ... com um ... com ... professor destacado para tratar da animação cultural e animação da escola pensando ... um relações publicas até da escola. Queríamos criar uma ... um gabinete de comunicação na escola não nos ... quer dizer não é possível. Queríamos criar um ... uma coisa forte de orientação escolar para os miúdos e, portanto, de apoio de ... de acção social escolar, um gabinete forte com médico, com psicólogo, com assistente social, etc., não é possível. Não nos deixam. Todas as coisas que a gente acha que quer, não temos dinheiro para o fazer. Então só podemos copiar a lei. Tudo o que lá foi, não podemos.

E: Então não trouxe vantagens nenhuma, se calhar?

APAE: Só para chatear.

E: E desvantagens, também não trouxe?

APAE: Só foi para chatear, mais nada.

E: Está bem.

APAE: Se queres que te diga, acho que não ... sou um bocado pessimista, se calhar, para estas coisas.

E: Já vi, mas ainda bem.

APAE: Mas o que é que nós podemos fazer (risos).

E: Também é importante ter visões diferentes. Nalgumas actas que eu li das assembleias, pelo menos numa, eu vi que havia alguns pedidos de relevação de faltas, até porque faz parte também do regimento. E com também me disse que há elementos pouco assíduos, davam algumas justificações nesses pedidos de relevação de faltas?

APAE: Normalmente os que faltavam menos eram os que pediam para relevar as faltas. Os que faltavam sempre nunca diziam nada, nem mandavam nada,

E: Não deram ... digamos ...

APAE:. nem diziam nada, nada.

E: Não davam importância?

APAE: Quem dava importância a isso, normalmente, eram os funcionários da secretaria e os professores. Mais ninguém dava importância a essas faltas.

E: Pois, uma ... uma das pessoas que eu vi que faltou bastante foi o representante da autarquia ...

APAE: nada, nunca deu cavaco nenhum, nem nunca pediu ...

E: não valoriza então a escola?

APAE: Nada, nada, absolutamente.

E: Está bem. Pronto, eu não tinha assim mais nenhuma pergunta precisa para lhe fazer mas, caso queira acrescentar alguma coisa,

APAE: Não, não quero acrescentar nada. Se for preciso mais alguma coisa estou à tua inteira disposição.

E: Não, por mim ... por mim não (pequeno diálogo a manifestar disponibilidade). Mas se quer acrescentar alguma coisa.

APAE: Nada, nada. Tudo bem.

E: Pronto, então só me resta agradecer.

APAE: Está bom.

Anexo X

Transcrição da entrevista ao anterior representante do pessoal não docente na assembleia de escola

(26/9/03)

Entrevistador (E): Eu queria só fazer umas perguntas, e o Sr. já esteve na assembleia de escola, portanto, já sabe mais ou menos como é que é o funcionamento daquele órgão.

Representante do pessoal não docente (RPND): Sim, mais ou menos.

E: Ainda está hoje?

RPND: Não, agora já não.

E: Já saiu. Pronto.

RPND: Já. Foi no último ... no último ...

E: Quando foi as novas eleições, não foi? Foi no ano passado? Foi no ano passado.

RPND: Sim, sim. Pois foi.

E: Acha que a implementação e a criação desse novo órgão a nível da escola trouxe alterações a nível da escola?

RPND: Sim, penso que sim ... que ...

E: Que alterações acha que se registaram?

RPND: (hesitações) pois, quer dizer, eu estava (risos) no ... no pavilhão lá em cima

E: A diferença entre os anteriores conselhos directivos e agora o conselho executivo e a assembleia, que alterações acha que houve até, sei lá, a nível da tomada de decisão ..., se é que houve, pode não haver

RPND: Pois. Eu penso que agora está ... a coisa melhorou um bocadinho.

E: A que nível?

RPND: Ahn. Penso que a todos os níveis. Está um bocadinho melhor.

E: Do que o anterior ... do que anteriormente com os conselhos executivos ... com os conselhos directivos?

RPND: Sim.

E: Porquê? Dá mais a voz a todos os ...

RPND: Sim. Ahn ... portanto o... é mais ... resolvem-se as coisas ... penso que se resolvem assim mais rapidamente do que ...

E: E com outras pessoas também, porque há pessoas exteriores à escola, não?

RPND: Ahn ...

E: Na assembleia de escola há ...

RPND: Pois, pois.

E: há representantes da Câmara e tal ...

RPND: Pois. Eu penso que agora a coisa está melhor.

E: Está melhor?

RPND: Está melhor.

E: Acha que de alguma forma a assembleia de escola é o órgão que controla o conselho executivo ou como é que é que acha que é a relação?

RPND: (Hesitação)

E: Se é que existe alguma relação?

RPND: Pois. Sim, tem bastante influência, tem bastante influência ...

E: E acha que o conselho executivo se submete às decisões da assembleia ou ...

RPND: Sim, de certo modo, não digo que seja a 100% mas ...

E: Só assim nas coisas mais gerais, é isso?

RPND: Sim. Penso que sim. Penso que sim.

E: Está bem. Tem mais ou menos presente os assuntos ... os assuntos que se tratam na assembleia. Que tipo de assuntos é que acha que são tratados naquele órgão?

RPND: Pronto, é assim, ... tratam-se assuntos da, portanto, como é que se chama ... do regulamento interno da escola, ...

E: Hum, hum. do projecto educativo ...?

RPND: sim, sim.

E: Aprova esses documentos?

RPND: Sim, sim.

E: E para além disso trata mais, assim algum assunto especial, ou os outros são mais, por exemplo, vocacionados para o pedagógico?

RPND: Não. Há outros assuntos, portanto, a nível de exames do 12º, portanto, a parte de exames, também se fala ...

E: também é falado na assembleia?

RPND: também se falou muito nisso.

E: Mas a que nível, não em termos da organização?

RPND: Não, em termos de ...

E: em termos de resultados, se calhar?

RPND: ... exames. Sim, sim.

E: Está bem. Acha que na assembleia de escola existe alguma pessoa ou algum sector que exerce mais influência nas decisões?

RPND: (Silêncio)

E: Destaca assim alguém que seja, digamos, a pessoa que influencia mais a nível das decisões?

RPND: ... isso agora ...

E: porque há vários sectores, há os pais, há o representante da autarquia,

RPND: Sim, sim.

E: há os auxiliares, há os alunos, há os professores. Acha que destaca alguém assim com ...

RPND: Hum. Os professores têm muita influência, não é.

E: Hum, hum. Todos em geral ou algum em particular?

RPND: Não, todos ... em geral, em geral todos ...

E: É determinado mais pelos professores, então.

RPND: Sim, sim.

E: No seu entender, quem é que tem mais poder na escola, o presidente da assembleia ou o presidente do conselho executivo?

RPND: Ahn. (Risos) Isso agora ... portanto ... não sei Bom, o presidente da assembleia tem ... tem influência, não é. Mas ... não sei ... tenho impressão que o ... o da assembleia tem bastante influência, não é ...

E: Hum, hum.

RPND: mas, pronto ... penso que o do executivo ...

E: ainda tem mais, se calhar?

RPND: ainda tem mais, pelo menos parece.

E: Se calhar porque a assembleia reúne ... esporadicamente, não é ...?

RPND: Sim.

E: e o executivo está diariamente com os problemas.

RPND: pois, sim, sim, penso que sim.

E: E o Sr., enquanto representante do seu sector, do pessoal não docente,

RPND: do pessoal auxiliar

E: acha que também tem poder na assembleia de escola, ou achava, quando pertencia?

RPND: Sim, sim tinha um certo poder.

E: com os vossos problemas, sempre ajudava ...

RPND: sim, sim.

E: sempre que tinham problemas ...

RPND: sim, sim, tentávamos resolver.

E: Sim. Lembra-se em que momentos é que reúne a assembleia?

RPND: A assembleia ... ai agora ... penso que era... não sei se era uma vez por mês se era ..., já não me lembro muito bem.

E: Já não se lembra?

RPND: Já não estou por dentro do ... funcionamento,

E: Não há problema.

RPND: depois é tanta coisita que ...

E: Achava que, ou tinha a percepção, percebia se havia algum trabalho antes da reunião entre o presidente da assembleia e o presidente do conselho executivo? Ou seja, já ia alguma

RPND: alguma preparação?

E: uma preparação da reunião? Nunca percebeu que houvesse?

RPND: Eu nunca me apercebi. Chegávamos lá, havia o ... pronto o ...

E: presidente?

RPND: presidente, pois, levava já uma *actazinha* daquilo que se ia tratar, não é. Mas, não sei à partida como ...

E: não sabia como é que isso se preparava.

RPND: Não, não ...

E: Está bem.

RPND: Eu andava sempre mais lá da parte de cima.

E: Com esta nova orgânica da escola, passou a haver então o conselho executivo em substituição do conselho directivo, manteve-se o conselho pedagógico e foi criada a assembleia. Destes três órgãos qual é o que acha que tem menos poder?

RPND: Entre o pedagógico, o directivo ...?

E: o executivo e a assembleia

RPND: executivo, pedagógico e assembleia? Qual é que tem menos poder? Ora ... Talvez a assembleia seja ... tenha assim um bocadinho menos.

E: E que tem mais?

RPND: (Silêncio)

E: Portanto, a assembleia em nível inferior.

RPND: Sim, um bocadinho menos.

E: E depois dos outros dois quem tem mais?

RPND: A seguir. (silêncio) Eu penso ... o pedagógico e o executivo estão mais ou menos ...

E: com o mesmo nível de poderes, digamos?

RPND: Estão mais ou menos, sim.

E: Está bem. Mas acha que acima do conselho executivo está algum órgão ou não? Em termos de superior ... em termos de hierarquia.

RPND: Exacto.

E: O executivo é o superior máximo aqui dentro?

RPND: (Silêncio) Em penso que o executivo está no topo da

E: Está no topo?

RPND: Sim, sim.

E: Até porque está aqui diariamente com os problemas, não?

RPND: Sim, sim.

E: O Sr. não está no pedagógico, nunca esteve também ...

RPND: Não, nunca estive.

E: mas nunca se apercebeu que houvesse alguma relação entre a assembleia e o pedagógico, ou seja, entre a assembleia fazer recomendações ao pedagógico ou vice versa.

RPND: Nunca me apercebi, mas deve haver uma relação, portanto, entre...

E: mas nunca se apercebeu que houvesse?

RPND: nunca me apercebi, portanto, ...

E: Está bem.

RPND: É que nós tínhamos um na assembleia, depois tínhamos elemento ... outro colega que

E: mas vocês até nem trocavam opiniões?

RPND: Não, nunca chegávamos assim a falar nessas coisas.

E: O presidente do conselho executivo como está nos três órgãos, ele é que, provavelmente, faz a ponte, não?

RPND: Sim, sim.

E: Está bem. Concorde que seja a assembleia, até porque me disse que é o órgão que, para si, tem menos poderes, que seja a assembleia a aprovar o projecto educativo, o regulamento interno, que são, digamos, os documentos chave de uma escola. Concorde que seja a assembleia a aprová-los ou acha que deveria ser, por exemplo, só o pedagógico ou só o conselho executivo?

RPND: Não, acho que a assembleia ... sim, eu concordo que seja a assembleia a tomar essa decisão.

E: por ter representantes dos vários sectores?

RPND: tem a autarquia, tem representantes dos pais ... tem isso tudo.

E: que é para alargar, digamos, as decisões à comunidade envolvente?

RPND: Sim, sim.

E: Está bem. ... Estava aqui a ver umas perguntas mais adequadas (risos), porque há aqui algumas que se calhar não tem conhecimento. Na assembleia também são definidas as linhas, digamos, umas directrizes para a elaboração do orçamento da escola. Que depois é feito e aprovado pelo conselho administrativo. Acha que este papel da assembleia é adequado, ou seja, só determina directrizes mas depois a aprovação e a elaboração faz parte das competências de um órgão que

praticamente só tem professores, que é o conselho administrativo, e tem o chefe dos serviços administrativos, não é?

RPND: e o chefe dos serviços administrativos.

E: Concorde que este documento depois de elaborado não vá à assembleia?

RPND: (silêncio)

E: O orçamento da escola, porque é no fundo ...

RPND: Que não vá?

E: Que não vá à assembleia, porque não vai? Só define mesmo as linhas orientadoras.

RPND: (silêncio)

E: Concorde que seja assim?

RPND: (silêncio). Ahn?

E: Porque o orçamento é, digamos, base, não é. É a vida da escola ... pelo menos tudo se desenvolve à volta da parte financeira.

RPND: Eu acho que ... talvez fosse bom que a assembleia também...

E: desse uma palavra no final?

RPND: desse uma palavra final.

E: Não dá, porque não faz parte das regras legislativas, mas achava que talvez fosse importante?

RPND: Sim, acho que talvez fosse importante.

E: Está bem. Outra das competências da assembleia é, digamos, a integração da escola no meio, abrir a escola ao meio e cativar o meio para participar também na escola. Essa integração está a ser feita, do seu ponto de vista?

RPND: Sim, penso que sim, que está.

E: Com actividades ou com ...

RPND: Actividades sim.

E: projectos conjuntos...?

RPND: Sim, sim.

E: E anteriormente essas actividades também já se faziam, antes de haver a assembleia?

RPND: Já se faziam sim.

E: Mas não houve melhoria?

RPND: Sim, talvez as coisas se desenvolvessem mais ... mais rapidamente, penso eu.

E: E agora?

RPND: Pronto, a partir de agora ... este ano não estive ...

E: Sim, enquanto estive, enquanto estive?

RPND: Sim. Não. Andou bem ... andou bem a coisa. Penso que sim.

E: Então fizeram-se coisas, não é?

RPND: Sim.

E: Para todos os efeitos, sempre que é preciso representar a escola isso compete ao presidente do conselho executivo. Concorde que seja ele ou, se calhar, o presidente da assembleia de escola também devia ter um papel nessa ... em representação da escola?

RPND: Penso que sim. Sim, o presidente da assembleia penso que também devia ...

E: devia para o exterior até, por exemplo, nos contactos com a Direcção Regional ou outras instituições?

RPND: Sim, sim. Penso que sim, era importante.

E: Portanto, a assembleia foi o órgão que permitiu que outros sectores tal como os pais, os alunos, a autarquia, os interesses económicos e tal, também participassem num órgão escolar. Que balanço faz da participação desses actores, dessa gente que não ... habitualmente não estava na escola na assembleia de escola?

RPND: Balanço positivo.

E: Balanço positivo?

RPND: Sim.

E: Há mais, digamos, trocas de ...

RPND: está cá a autarquia, na escola.
(Interrupção do presidente do conselho executivo)

E: Acha que aumentou a autonomia da escola a implementação deste decreto-lei ... deste modelo

RPND: Deste modelo? Eu penso que sim.

E: Tem mais poder de decisão a escola?

RPND: Eu penso que sim.

E: A que nível?

RPND: A quase todos os níveis. A nível cultural ... a nível ... penso que a todos os níveis.

E: Sim senhor. Um órgão de direcção é um órgão que define políticas, valores e orientações para a escola e um órgão de gestão é o que faz a gestão dos problemas correntes. Acha que na escola há algum órgão de direcção e algum órgão de gestão?

RPND: (silêncio) De direcção e gestão está dentro do ... penso que é o

E: em quem é que está? Em quem ... qual é o órgão que tem essas funções?

RPND: o directivo ... o executivo.

E: É o executivo. A assembleia não tem nenhum papel a esse nível?

RPND: Também tem, mas talvez ... o executivo, portanto, é o que ...

E: está acima, digamos assim?

RPND: Está acima, pois.

E: Está bem. Este novo modelo trouxe vantagens ou desvantagens para a escola?

RPND: Trouxe vantagens.

E: Vantagens?

RPND: Sim.

E: Desvantagens não trouxe nenhuma?

RPND: Desvantagens não.

E: E que vantagens trouxe ... e que vantagens é que trouxe?

RPND: Pronto, as vantagens, pronto ... melhorou, portanto, as ... a intercomunicação entre a autarquia e escola e outras ... a relação entre as várias coisas.

E: A relação entre as várias instituições?

RPND: Sim, melhorou bastante.

E: Está bem.

RPND: E há coisas que são precisas assim mais rápido e isso andou assim muito mais rápido também ... com esta ... com a criação deste órgão.

E: Porque há diálogo?

RPND: Porque mais há diálogo, pois

E: Está bem.

RPND: e assim resolvem-se mais coisas.

E: Está bem, pronto. Desvantagens não vê nenhuma?

RPND: Não. Eu penso que não.

E: Sim. Quer acrescentar mais alguma coisa, eu não tinha mais nada assim em especial para lhe perguntar. Da sua experiência quer acrescentar mais alguma coisa, que é que acha?

RPND: Não.

E: Porque é que não quis continuar, já agora, na assembleia?

RPND: Pronto acabou, depois não sei também não ...

E: Foi outro colega seu?

RPND: Pois foi outro, foi outro colega, pronto, e depois ... também ... também não me foi dito se eu queria, quer dizer também não foi assim ...

E: Não foi porque não quis mesmo?

RPND: Pois, não foi porque não quis.

E: Surgiu outras oportunidades para outros colegas?

RPND: Sim, sim.

E: Está bem.

RPND: Pois, pois.

E: Pronto, então ... mas fez um balanço positivo da sua participação?

RPND: Sim, sim, sim, foi bom, foi bom.

E: Pronto, não tinha mais nada dizer, muito obrigada desculpe lá ocupar-lhe o tempo.

RPND: Não tem mal.

Anexo XI

Transcrição da entrevista ao vice-presidente do conselho executivo 20/10/03

Entrevistador (E): A implementação do decreto-lei n.º 115-A/98 provocou alterações ao nível da escola?

Vice-Presidente do Conselho Executivo (VPCE): Eu penso que, de uma maneira geral, não terá causado assim grande ... grande alteração porque aquilo que já existia antes também se calhar se mantém mais ou menos a fazer ...

E: Nem com a introdução da assembleia que é um novo órgão em termos de ...

VPCE: A assembleia (risos) ... a assembleia acaba por ser um órgão que existe mas que não tem muito ... não tem assim ... acaba por ter a sua função um bocadinho diluída no meio disto tudo, ...

E: Dado que não tem uma função específica, digamos, mete-se em tudo um bocadinho e ... ?

VPCE: Sim, ou seja, se calhar a lei diz que sim, mas efectivamente isso se calhar não acontece muito, pelo menos aqui na nossa escola, isso não acontece. E sobretudo, talvez porque é um órgão que reúne pouco. Ou seja, se ... se nós aqui estivéssemos à espera da reunião, que é uma por período, não é, pronto, há a obrigatoriedade de três ... três por ano, é quase uma por período, de tomar as decisões que realmente por lei eles dizem que têm que fazer, se nós estivéssemos sempre à espera da reunião para tomar decisões, a escola não avançava, não havia evolução, não havia decisões.

E: Quer dizer, ao nível da tomada de decisão mantém-se tudo praticamente como anteriormente?

VPCE: É.

E: De alguma forma o conselho executivo interfere nos assuntos que são tratados na assembleia ou é o presidente que

(interrupção de um elemento do pessoal não docente)

Estava eu então a dizer que a assembleia escolhe os seus temas em agenda ou

(interrupção por motivos técnicos)

vai um bocado a reboque do que se vai passando na escola, ou, quando é oportuno reúne porque o conselho executivo assim o exige?

VPCE: Eu acho que não é bem assim. Parece-me que ... a assembleia reúne as vezes que realmente acha que é necessário mas fundamentalmente ... ocorrem essas reuniões aquelas ... o mínimo que é necessário, ou o mínimo que é pedido. Agora, suplementares era isso, não sei se era isso que estava a ...

E: Em termos de agenda, portanto.

VPCE: Não, não, pronto.

E: Não está no pedagógico, por acaso?

VPCE: Não, não estou. Nem num nem noutro. Portanto, tenho algumas lacunas com certeza no meio disto tudo. Mas realmente, assuntos que sejam tratados e que não seja necessário debater e

que seja, se calhar, ... por exemplo o projecto educativo ou o plano, são assuntos que realmente ... por norma a assembleia tenta tratar.

(interrupção por problemas técnicos)

assuntos desse tipo. Realmente há assuntos desses ..., por exemplo, o plano anual de actividades ou outro problema qualquer que ocorra ou um assunto, sei lá, qualquer coisa que ocorra na escola, a assembleia de escola não se reúne obrigatoriamente para isso. Ou seja, podem tratar do assunto na tal reunião que for ... que o conselho executivo ou que eles próprios se ... lembrem de convocar e vão reunir.

E: Porque eu assisti a algumas reuniões onde até alguns temas a debater eram mais de natureza pedagógica, por isso é que eu lhe perguntei se estava no pedagógico. Portanto, não sei se a assembleia por não ter assunto ... por falta, se calhar, de assunto faz algumas ingerências nas decisões doutros órgãos?

VPCE: Eu penso que não. Eu suponho que não. Ou seja, eu também não estou lá efectivamente e depois as coisas quando chegam aqui são sempre em resumo, e acabam sempre por ... provavelmente, se eu lá estivesse teria com certeza outro tipo de análise. Agora, eu não me apercebo que ela possa interferir. Efectivamente, até pode interferir, eu realmente, ... que eu tenha conhecimento, não o faz, embora há ... há questões, se calhar, de outras áreas em que eles também, se calhar, acabam sempre por falar. É provável que eles acabem sempre por falar de assuntos que acabam por ser de outras áreas, mas que seja um aspecto que eles tenham essa preocupação, não, não. Exactamente é isso que eu acho.

E: Está bem.

VPCE: Se calhar, provavelmente, tanto o A(antigo presidente da assembleia de escola) como o J(presidente do conselho executivo) como estiveram ... provavelmente terão outro tipo de análise, que não é a minha neste momento (risos).

E: Mas de qualquer das formas, também análises diferentes enriquecem o trabalho.

E enquanto elemento do conselho executivo, já que só pertence ao conselho executivo destes três órgãos, como caracteriza o seu poder na escola?

VPCE: Aqui no conselho?

E: Enquanto elemento, o seu poder de intervenção ao nível da escola?

VPCE: Isso é um bocadinho complicado. Pronto, a pergunta, eu não sei se a estou a entender. Está a fazer a pergunta qual a minha ... minha pessoal?

E: Sim, enquanto elemento de um órgão, como é óbvio.

VPCE: Claro, eu pelo facto de ... eu não acho assim um grande papel, se calhar. Não tanto como todos os outros elementos. O J(presidente do conselho executivo) e a E(vice-presidente do conselho executivo) têm uma outra função muito, acho eu, mais importante e mais, se calhar, até acaba por ser mais importante no meio disto tudo. Porquê? O J(presidente do conselho executivo) ... tanto o J(presidente do conselho executivo) como a E(vice-presidente do conselho executivo) já estão há muito mais anos.

E: É o primeiro mandato que tem, é?

VPCE: Eu estou no segundo. De qualquer maneira, pronto, acaba por ser uma coisa muito reduzida comparado ... comparado tanto com o J(presidente do conselho executivo) como com a E(vice-presidente do conselho executivo). Tanto um como o outro já estão há mais de 10 anos no

executivo. Uma pessoa quando chega aqui, o primeiro e segundo ano acaba por estar ... e depois há outra coisa ...

E: Mas a nível dos outros actores, professores, alunos, auxiliares e tal, quando necessitam de se dirigir a alguém superior para pedir esclarecimentos, informações, etc. dirigem-se mais ao conselho executivo órgão do que propriamente à assembleia ou ...?

VPCE: Sim, sim, sim. Isso de certeza, isso é, isso é.

E: Enquanto elemento do conselho executivo terá algum poder, pelo menos ...

VPCE: Claro, nesse aspecto isso é evidente. Claro, eu estava-me a referir entre o grupo.

E: Entre o grupo . Mas para o exterior, digamos, do órgão?

VPCE: Isso, isso sim. Penso que sim. Há sectores com os quais eu ... quando há alguma situação a nível de exames, por exemplo, e qualquer ... qualquer assunto que haja por aí, as pessoas mesmo que eu não saiba, às vezes vêm ter comigo e eu tento sempre resolver e se não é de imediato procuro fazer logo a seguir.

E: Pelo que me está então a dizer, não vêm, por exemplo, a assembleia como o principal, digamos, órgão da escola?

VPCE: Não. Eu (risos) ...

E: Pode dizer o que pensa.

VPCE: eu penso que não. Muito sinceramente eu penso que realmente ... é capaz de haver ... não ... não duvido que haja pessoas que pensam que realmente ... mas acho que há muito pouca ... pouco essa noção. Se calhar exactamente devido ao facto de ser ... de intervir, se calhar, pouco, de reunir pouco, se calhar, faz-se também notar pouco e, sendo assim, sempre que há alguma situação que é necessário resolver, por norma, passa primeiro por aqui e só, se calhar, depois ...

E: Também é pelo facto de ser o conselho executivo a fazer a ligação ao exterior, não é?

VPCE: Exactamente.

E: Se fosse, por exemplo, o presidente da assembleia de escola talvez desse mais visibilidade?

VPCE: Se calhar, provavelmente. Acredito que sim. Acredito que sim, acredito que sim.

E: Apesar de não estar na assembleia, está no conselho executivo que de alguma forma acompanha o processo que precede as reuniões da assembleia de escola. Como é que isso se desenvolve? Há uma reunião preparatória entre o presidente da assembleia e o conselho executivo, ou pelo menos entre o J(presidente do conselho executivo), ou não tem conhecimento?

VPCE: Eu penso que não. É capaz ... pronto, penso que aqui há uns anos ... talvez no outro mandato ...

E: Ao principio, se calhar.

VPCE: No inicio.

E: Porque era novo?

VPCE: Exactamente, isso acontecia. Acontecia alguma preocupação até porque, se calhar, talvez pela novidade mesmo, e por tentar verificar, cumprir, haver uma maior tendência para o rigor.

E: Agora, há mais contactos informais, talvez?

VPCE: Provavelmente, mas que efectivamente hoje essa preparação prévia ... pode haver um contacto “olha vamos falar disto, vamos tratar daquilo, não sei quantos ...” mas ...

E: Propositadamente, sentar à mesa, não?

VPCE: Não, não.

E: Está bem. Destes três órgãos que temos estado a falar, a assembleia, o conselho executivo e o conselho pedagógico, qual é que acha que é o mais débil em termos de poder, ao nível da escola?

VPCE: Isso é um bocadinho complicado. Não sei o que ... o que se calhar tem menos influência é a assembleia, agora ... mas de qualquer forma também tem o seu poder, portanto. E tanto é que ele é o órgão que pode destituir o conselho executivo, só que efectivamente ...

E: Além desse poder que também já foi referido por outros intervenientes, acha que a assembleia tem assim outro poder, outro grande poder substantivo além da destituição do conselho executivo?

VPCE: Eu penso que se calhar na legislação o que diz é que poderes tem bastantes, ou seja, é ele que ...

E: Aprova documentos, aprecia, etc.

VPCE: Claro.

E: Mas em termos de poder?

VPCE: Não há. Eu acho que não há, não há nada que realmente, ou seja, não há nada que na escola não funcione por falta de aprovação da assembleia. Isso eu não acho mesmo. Em contrapartida, já o pedagógico é muito ... acho eu, que é muito mais útil do que a assembleia. Se eu daí tivesse que eliminar um, seria esse.

E: E como os hierarquizava, digamos, numa escala crescente, estes três órgãos.

VPCE: Crescente. Portanto crescente, seria, eu iria começar exactamente por aquilo que agora é o topo, a assembleia. Poderia ser em menos de todos.

E: Em patamar superior?

VPCE: Aí é um bocadinho mais complicado, mas eu penso que realmente se calhar ... se calhar o conselho executivo e no topo o conselho pedagógico, talvez, não sei, é que isso, se calhar, ...

E: Apesar de ser o conselho executivo a tomar as decisões?

VPCE: Claro, mas acho que o conselho executivo tem que Ter sempre o apoio de outras pessoas. E acho que, tudo bem, que para as decisões imediatas ele está, mas para as grandes decisões não é ... acho que não poder ser só uma pessoa., porque embora tenha sido nomeado e tenha sido indicado pela escola, acho que há um grupo de outras pessoas que também têm ...

E: Se calhar, isso vai de encontro a que os critérios de natureza pedagógica deverão prevalecer ...

VPCE: Claro que sim.

E: Relativamente ao projecto educativo que já me fez referência, portanto compete ao conselho executivo elaborar ou nomear alguém que o faça e a aprovação seja da assembleia. Concorde com o papel da assembleia neste processo do projecto educativo?

VPCE: Uma coisa que realmente não me afecta isso. Acho que é um ... acho que inclusivamente a escola funciona perfeitamente sem a presença do projecto educativo. Isto é a primeira coisa.

E: E já agora, porque é que acha isso?

VPCE: Porque é assim, o projecto educativo não é mais nem menos do que colocar num papel aquilo que as pessoas poderão pensar do que é mais importante. Agora, acho que ... e depois o que é que interessa ... talvez é importante saber a localização mas, se calhar, as pessoas que estão aqui sabem muito bem isso, se calhar. Não sei se interessa o projecto educativo da maneira como ele está neste momento planificado, não sei se isso é assim uma coisa tão importante. Ou seja, não sei se é tão importante existir esse projecto para o funcionamento da escola. Se calhar poderia ser detectar ...

E: Um projecto, digamos, nacional, resolve perfeitamente a ...

VPCE: Não estou a falar nesse sentido. Penso que uma localidade é diferente de todas as outras. Uma zona tem um problema, está inserido numa determinada situação.

E: E então o que é que falta para que o projecto educativo escolar dê resposta aos problemas locais?

VPCE: Eu acho que, sobretudo é importante as pessoas verem os problemas reais dos alunos. Que muitas vezes os projectos educativos são muitas vezes para o *proforme* e são um bocadinho ... não sei se são bem a sério se não. Alguns que eu vejo, acho que às vezes são um bocadinho cópias, tiram um bocadinho de um lado, fazem outra coisinha, um remendo aqui. Eu não sei bem se as pessoas não se preocupam muito mais em pôr papel do que em pôr o que é fundamental.

E: Finalidades ou objectivos?

VPCE: Exactamente. E se calhar também fazem uma lista de coisas para fazer com que aquilo lá esteja e na realidade acaba por ser uma coisa que não tem tanto valor como isso. Por isso é que eu acho que, se calhar, anualmente penso que era ... era muito mais ... se calhar mais útil para a própria escola ter um projecto anual para cada ano tratar de um assunto.

E: Mas poderá fazer pontos da situação, não é?

VPCE: Pois, claro. Só que se calhar o projecto educativo acaba por criar ali um determinado limite a determinadas coisas, embora possa ir evoluindo e possa ser adaptado anualmente. Mas se calhar acho ... às vezes aquilo acaba por ser um escape , já tenho aquilo, acabou, não tenho que pensar mais.

E: Se a escola tivesse mais autonomia, será que resolveria um bocado essa ... pouca importância do projecto educativo?

VPCE: Claro. E se calhar se existisse alguma maior participação ao nível da comunidade envolvente, ou seja, todos nós sabemos realmente que o objectivo dos alunos é inseri-los no exterior, mas muitas vezes isso não existe, não é possível.

E: Há falta, se calhar, de sensibilidade e também de condições?

VPCE: Exactamente. E também de condições porque realmente há ... aqui é uma zona ..., por exemplo, se houvesse uma zona realmente industrializada ou que tivesse ... situações em que tivéssemos possibilidades de fazer contactos e ligações escola - trabalho, por exemplo, ou porque isso ...

E: Mas ainda há bastantes empresas, aqui?

VPCE: Algumas, mas não há muitas, algumas. Algumas, mas ... mas também elas próprias não estão muito abertas nem receptivas a essas situações. Nós temos, por exemplo, situações de alunos que estão na área de tecnológicos e que poderiam fazer estágios trimestrais, isso não existe, ninguém aceita, por exemplo.

E: Então, se calhar, a assembleia que pressupõe também representantes desses sectores económicos, culturais, etc., se calhar ...?

VPCE: Não está a funcionar.

E: Não está a funcionar a esse nível?

VPCE: Eu acho que não.

E: Será que, por exemplo, os conselhos municipais, que eu não sei se já está constituído aqui, vêm resolver essa situação?

VPCE: Não. É só mais um órgão, é só mais um motivo para ... para as pessoas se juntarem e se calhar debaterem as coisas que já estão debatidas e para concretizar ...

E: Sem grande poder de intervenção?

VPCE: Não, eu acho que não.

E: Apesar de não haver neste momento nenhum contrato de autonomia que são previstos no 115, os contratos de autonomia são aquilo que de alguma forma vinha reforçar a autonomia da escola, mas cuja elaboração era competência exclusivamente do conselho executivo porque a assembleia de escola só tinha que apreciar as propostas de contratos. Sendo a assembleia um órgão de participação comunitária, com vários sectores de ligação ao meio, será que, ou melhor, que tenha aquele papel diminuto de só apreciar os contratos de autonomia?

VPCE: É um bocadinho ...

E: Apesar de não haver nenhum, eu sei que é teórico.

VPCE: Claro. Se calhar poderia ser um órgão de apoio, podia-se tornar mais ... já agora, não sei, avaliar, apreciar, mais colaborar, mais como um elemento activo. Eu acho que o grande mal da assembleia é que, eu acho que é um órgão um bocadinho estático, não tem uma função, não desempenha ... parece-me a mim ... ou seja, ele funcionar funciona mas efectivamente as coisas para ... não tem que se estar à espera dela para que se concretizem, portanto, ...

E: Mas mesmo que se calhar decidam alguma coisa de intervir no meio não têm depois poder de intervenção?

VPCE: Exactamente, e por isso, é que se calhar não lhe é dado o valor que, se calhar como primeiro órgão, não é atribuído, exactamente por isso.

E: Já agora, o orçamento da escola é, apesar de seguir as linhas emanadas da assembleia, é da exclusiva responsabilidade do conselho administrativo, não é, que maioritariamente é constituído por professores. Será que se o orçamento passasse pela assembleia de escola, isso de alguma forma poderia ...

VPCE: Eu essa parte, essa parte eu não estou mesmo nada dentro desse assunto. Não sei, não sei mesmo responder a isso.

E: Não há problema, era mais em termos de opinião.

VPCE: Eu poderia dar uma opinião, mas realmente ...

E: De facto, porque é assim, não é, o conselho administrativo aprova segundo as linhas da assembleia, mas pronto. Se calhar se houvesse uma dependência do conselho executivo relativamente à assembleia em termos de gestão económica ...

VPCE: Eu penso que isso, se calhar, essas coisas aí iriam complicar, atrasar, dificultar tomada de decisões, acho que ... não sei se isso seria uma boa opção.

E: Assim acha que é mais funcional?

VPCE: Eu penso que sem dúvida. Isto é uma opinião, embora eu não esteja mesmo nada dentro desse assunto.

E: Está bem. Relativamente ao PAE e ao RI, o RI tal como o PE é aprovado na assembleia. O PAE só é submetido a uma apreciação e, quando eu entrevistei o presidente da assembleia, ele até se queixava que o plano de actividades era praticamente um plano de actividades de professores porque eram os professores os únicos a propor actividades. Portanto, acha que, até porque a assembleia também tem a responsabilidade de ligação ao meio, acha que, de alguma forma, a assembleia devia ter um papel mais activo no plano de actividades para poder haver intercâmbio de actividade?

VPCE: Eu penso que sim, até porque é na assembleia de escola onde há um maior número de pessoas exteriores à escola que estão ...

E: Pois, exacto.

VPCE: E se calhar aí podia-se de alguma forma chamar outras coisas e fazer intervir mais a comunidade fora da escola e poder haver uma maior harmonia, se calhar, entre todos.

E: Uma das competências era a integração da escola no meio, ou a promoção da integração ...

VPCE: Isso não existe, se calhar, muito.

E: O que se fez, ou o que se faz, se calhar, já se fazia?

VPCE: Era.

E: Na base do diálogo e das coisas mais informais?

VPCE: Completamente, penso que sim. Porque quando a escola precisa de alguém ou precisa de alguma instituição recorre como sempre recorreu ...

E: E é o conselho executivo que faz isso?

VPCE: Exactamente, é o conselho executivo que faz. Costumamos recorrer por exemplo à A(nome da associação) que é uma ...

E: Também está representada na assembleia.

VPCE: Está, habitualmente aparece, ou pelo menos tem estado sempre. E portanto, isso é um exemplo e já era antes, portanto não foi pelo facto de fazer parte da assembleia que passou a colaborar de alguma maneira. Agora, o que eu acho é que se calhar no plano de actividades as pessoas poderiam propor outras situações sem serem realmente uma mera decisão dos professores e uma listagem de actividades propostas por esses professores e unicamente.

E: Mas continua a ser assim? Não é por causa da assembleia que isso se alterou?

VPCE: Não, nada, nada. Eu penso que não realmente. Isto é mesmo em atenção que eu não estou e aquilo que eu avalio por fora é isso.

E: Está bem. Como também já há pouco me referiu, punha num patamar inferior a assembleia de escola. Concorde que seja o presidente do conselho executivo a representar a escola?

VPCE: Eu penso que sim, eu concordo (risos). Eu concordo que sim porque, no fundo, as decisões, embora o pedagógico esteja ..., por norma, aqui neste caso o presidente do executivo é o presidente do pedagógico. Portanto, para já ...

E: Representa logo dois órgãos?

VPCE: Exactamente, representa dois órgãos. E, parece-me a mim, que é, no fundo, as decisões são tomadas na presença dele e, portanto, não me choca absolutamente nada que seja o presidente do conselho executivo que represente a escola.

E: Até porque, se calhar, o poder da informação está mais concentrado ...

VPCE: nele, sem dúvida.

E: aqui no conselho executivo do que noutra órgão qualquer?

VPCE: Sem dúvida, sem dúvida nenhuma.

E: Acha que a implementação do decreto-lei n.º 115 aumentou ou, eventualmente, diminuiu a autonomia da escola?

VPCE: (hesitação) Eu não tenho notado assim ..., eu não acho, não me parece. Existe alguma alteração, mas significativamente mesmo, não sei, se calhar estou a ser um bocadinho ingénuo, mas não noto assim grande ...

E: Acha que trouxe vantagens, desvantagens?

VPCE: Pronto, eu acho que sempre existiu ... antes, já antes de haver a assembleia de escola também já existia outro órgão que também quase que era o substituto da assembleia de escola e também tudo que se regia e tudo fazia da mesma forma, portanto, eu não noto assim grande diferença entre a implementação ou não, entre a vinda ou não do 115.

E: Manteve-se tudo, digamos?

VPCE: É um bocadinho radical se calhar (risos), é uma forma mais ou menos ...

E: E a assembleia funciona como um órgão onde se prestam algumas informações?

VPCE: É, se calhar.

E: O conselho executivo, enquanto elemento do conselho executivo, o conselho executivo sente-se de alguma forma controlado pela assembleia?

VPCE: Não, eu acho que não.

E: Fazem tudo como se ...

VPCE: É evidente que ... acaba por ... eu não noto realmente ... é verdade, não me parece que efectivamente haja esse tipo de controlo. Penso que ...

E: Apresentar relatórios trimestrais ...

VPCE: Tudo bem, isso existe, isso tudo bem. Mas não é pelo facto de ter de apresentar esses relatórios que as coisas poderão ser feitas ou não ser feitas. Não é pelo facto de se apresentar esse mesmo relatório que se vai criar determinadas situações.

E: Não têm obsessão de que têm que fazer mais e mais por causa disso?

VPCE: Não, não acho nada disso, sinceramente não me parece.

E: Teoricamente um órgão de direcção é o que define políticas, valores e orientações para a escola, e um órgão de gestão gere de alguma forma o quotidiano da escola tendo em conta essas orientações. Acha que nesta escola há órgão de direcção? E de gestão? Se há identifique-os.

VPCE: (risos) Eu acho que existem, eu penso que sim.

E: Não só no papel, que tenha de facto competência para intervir nestes âmbitos.

VPCE: Eu penso que, por exemplo, a nível de departamentos existe sempre, pronto, eu penso que nós estamos a falar de pedagógico, de assembleia, de conselho executivo, mas tudo parte sempre do professor. E, realmente, todas as decisões, ou grande parte das decisões, são tomadas em pedagógico, que têm os representantes dos departamentos. E, no fundo, acho que as ... não sei se era neste nível que ...

E: Pode continuar que depois se necessário peço-lhe para reforçar.

VPCE: Pronto. Portanto, os próprios departamentos tomam decisões, ou pelo menos propõem, e a partir daí com certeza que dão algumas orientações possíveis que o pedagógico aprova, não aprova. E, entretanto, efectivamente, o executivo ...

E: Mas acha que mesmo, tendo em conta as sugestões e aprovações nos vários órgãos, acha que é possível definir assim uma grande orientação para a escola que tenha em conta, digamos, a especificidade da terra, os problemas dos garotos, etc.?

VPCE: (silêncio)

E: Ou isso é emanado mais a nível do Ministério da Educação?

VPCE: Acaba por, pronto, penso que em determinadas situações, e estamos a falar em problemas específicos da escola?

E: Sim, desta escola.

VPCE: Pronto, eu parece-me que em determinadas situações, o pedagógico pode ajudar e ajuda. Eu não sei se estou a perceber perfeitamente a questão. Por exemplo ...

E: Por exemplo deixe-me, já agora, acrescentar um exemplo, definir por exemplo que ... imagine que aqui havia interesse em que uma empresa qualquer que tivesse ... que procurasse alunos especializados numa determinada área até para os integrar na empresa. Acha que, por exemplo, a escola tem competência para definir um curso com uma área curricular específica, com currículos específicos, por exemplo, para dar resposta a essa situação?

VPCE: Eu acho um bocadinho difícil. Nessa parte, eu acho um bocadinho diferente porque estamos a falar de aspectos curriculares.

E: Sim, em termos de orientações ... de caminhos ou vertentes que a escola poderá seguir.

VPCE: Neste momento eu acho que, não é pela incapacidade dos professores, não é, porque eu acho que isso, se calhar, até haveria pessoas que seriam capazes de o fazer. Só que se calhar não estão criadas as condições para que isso ocorra.

E: Mas a nível do Ministério, do sistema todo?

VPCE: Exactamente, a nível ministerial ... pronto, todo o processo a nível da educação não permite que isso aconteça.

E: Então, é como que me está a dizer que vários serviços do Ministério da Educação exteriores à escola, de alguma forma, ao não criarem essas condições que está a referir, impedem a escola de poder seguir certos caminhos, que até poderiam ser úteis.

VPCE: Caso, caso a escola achasse bem, pronto.

E: Sim, eu dei este exemplo, poderia ser outro.

VPCE: Claro, claro. Eu penso que se calhar era possível que isso acontecesse, não sei se seria ou não, mas teoricamente era possível que isso acontecesse. Agora, efectivamente as circunstâncias em que nós vivemos, ou na altura em que nós estamos, isso não me parece que seja assim muito favorável. Nem é sequer facilitador, embora, por exemplo, este ano aqui na escola esteja a ser implementado um curso de electricistas.

E: Mas o currículo é a nível nacional?

VPCE: Ora lá está. Evidente que a escola se calhar sozinha não iria ter a capacidade, porque não lhe é dada essa facilidade de propor uma situação dessas

E: Mas, se calhar, mesmo que pudesse eventualmente propor, e poderia haver pessoas interessadas até nisso, se calhar depois esbarra com outras condições, sei lá, os miúdos que quisessem seguir para o ensino superior.

VPCE: As equivalências e coisas do género, o que é que dava o que é que não dava, o que é que daqui adquiririam. Portanto, é evidente que a maior parte dos alunos não se importa de ir para esses cursos desde que tenha aquela questão ... garantia. E isso tudo falha, neste aspecto falha um bocado.

E: Portanto, a nível da escola essas grandes decisões ...

VPCE: Não são nossas.

E: São do Ministério?

VPCE: É, é.

E: Pronto, em termos de órgão de direcção ...?

VPCE: Em termos de direcção nessa área temos alguma dificuldade e nesse ...

E: Tendo em conta a classificação de direcção e gestão, como é que entende ... ou que funções entende que tem o conselho executivo? Mais de direcção, mais de gestão?

VPCE: Eu penso que é um bocado mais de gestão, embora haja, eu penso que terá ambas as situações, mas acho que é mais de gestão. De orientação, se calhar, é mais o pedagógico e, se calhar, a assembleia que deveria ter, não sei.

E: E a assembleia, enquadra-a onde? Gestão, direcção, uma mistura das duas?

VPCE: Eu penso que se calhar ... eu acho que é um bocadinho difícil porque realmente a função que ela deveria ter era um bocado mais de aprovação, ou contestar, ou de ...

E: Por acaso nunca houve uma situação em que contestasse, por exemplo projectos que tivesse que aprovar, ou ...

VPCE: Não, não me recordo. Pelo menos não me lembro de alguma coisa dessas ter acontecido. Eu acho que, por exemplo, eles pedem muito, lembro-me, o projecto educativo, estão sempre a perguntar.

E: Sim, eu assisti a algumas reuniões onde isso se fazia. Mas isso, será que a constituição da assembleia em que 50% são docentes também poderá facilitar essa ambiguidade, a discussão dos aspectos pedagógicos, ...

VPCE: Não estou a perceber.

E: A assembleia tem uma constituição em que 50% são professores. Será que pelo facto de Ter maioritariamente, ou quase isso, de professores poderá canalizar mais as discussões para os aspectos pedagógicos em detrimento de outras questões?

VPCE: É possível. Parece-me que sim, que é possível, mas também se calhar na escola o que importa debater são mesmo estas situações pedagógicas e tudo o que as envolva.

E: Acha que na escola, a assembleia é valorizada pelos outros elementos, professores ou outros?

VPCE: Pela maioria se calhar não. Não sei, não sei. É uma pergunta que se calhar é complicada. Não sei se alguma vez as pessoas pensaram muito seriamente nisso.

E: Mas tem-se notado alguma crise de voluntariado quando é as candidaturas, não?

VPCE: Um bocadinho, por isso eu acho que se calhar ...

E: Se calhar é porque não a valorizam?

VPCE: Eu penso que, se calhar, as pessoas nem sequer falam muito na presença dessa instituição.

E: Porque não sentem falta?

VPCE: Porque não sentem falta, portanto, realmente não me parece que seja uma coisa que as pessoas sintam.

E: Pronto, a escola, praticamente para concluir, acha que funciona muito bem sem projecto educativo?

VPCE: Eu não estou a dizer que funciona muito bem.

E: Ou que funciona de igual forma às outras?

VPCE: Claro.

E: Sem projecto educativo, sem assembleia, funciona dentro do normal que já funcionava anteriormente?

VPCE: Ou seja, o que eu estou a dizer é que, com ou sem projecto educativo, com ou sem assembleia, se calhar funciona mais ou menos da mesma maneira,

E: Conforme as outras, digamos assim?

VPCE: Não estou a dizer que bem ou mal, não estou a fazer essa referência. É evidente que se calhar, não sei, mas isto se calhar também se existe um projecto educativo será que as coisas iriam melhorar? Não sei. Será que se existe um projecto educativo e se tivesse sempre existido, haveriam coisas que já teriam sido ultrapassadas? Eu não sei muito bem se isso é verdade, porque efectivamente, pronto, os problemas que nós sabemos que poderão eventualmente aparecer no projecto educativo, todas as pessoas sabem, se quiserem tratar deles podem-no fazer.

E: Todos os professores, praticamente?

VPCE: Porque, isto sim. Porquê? Porque não estamos a falar de uma escola em que os professores sejam muito ... a maioria dos professores da escola estão cá e conhecem perfeitamente ... É evidente que não somos todos, mas a grande maioria acaba por ser. Há um número muito reduzido

de professores que não são de cá, portanto, parece-me isso. Se calhar noutras escolas, mas eu estou a falar daqui, se calhar noutras escolas onde isso não aconteça, ter o projecto educativo, se calhar é importante até para haver uma certa ligação e uma certa ...

E: coerência?

VPCE: aproximação das pessoas com o meio, onde se calhar não existe. Aqui, se calhar não ... se calhar não se sente tanto a falta do projecto educativo talvez um pouco por isso, não sei. Mas isso, também estou a falar um bocadinho na mera lógica, suposição.

E: Não sei se quer acrescentar algum outro aspecto que ache pertinente ou que ficou menos claro na sua intervenção?

VPCE: Não sei, pronto, penso que ... eu tentei ser clara. Não sei se respondi às perguntas?

E: Sim, de um modo geral. Sim. Não sei se quer fazer alguma observação?

VPCE: Não, não me parece que tenha assim alguma coisa. Aliás, já fez imensas perguntas (risos).

E: Pronto, já agora que me falou aí ... está-me a surgir uma questão do projecto educativo e que a escola funciona muito analogamente como as outras escolas, não é. Se não for o projecto educativo, o que é que poderá, digamos, contribuir para que cada escola crie a sua própria especificidade e não sejam quase todas iguais umas às outras.

VPCE: Eu ... a parte boa do projecto educativo, se calhar, é o levantar dos problemas e, se calhar, o que interessava no meio disto tudo é avaliar-se essas dificuldades e os problemas que existem. Se calhar (silêncio)

E: Mas, por exemplo, pode levantar problemas que a escola não tem capacidade, não tem meios para os solucionar, sei lá, questões extremas como o alcoolismo, drogas, etc., não é, e que, até pode ser um problema sério mas que, por exemplo, até a desintegração familiar, e que a escola não tem capacidade para contratar técnicos e tal que possam ...

VPCE: Se calhar isso é verdade, mas de qualquer forma, se calhar, também existem formas de tentar, não vamos dizer, não vamos ser idealistas e pensar que vamos acabar com o álcool, ou com a droga ou coisa do género. Mas, se calhar, existem outras formas de pelo menos levantar alguma sugestão, de dar algumas pistas, de criar alternativas, não sei, mas há muita coisa.

E: De pedir ajuda a instituições exteriores?

VPCE: Exactamente, pedir ajuda a pessoas, aliás, eu penso que neste aspecto a escola tenta sempre, independentemente de existir ou não, um assunto como o que apareceu ainda não há alguns anos, o problema do álcool na escola, que era uma zona de álcool aqui em C(nome da terra) que aparecia por aí. Pronto, se calhar, realmente, há coisas que não se consegue atacar e eliminar, mas se calhar há formas de resolver alguns dos problemas, ou minimizá-los, pelo menos. Não sei, e para isso eu não sei se é realmente necessário a presença do tal projecto educativo (risos).

E: Muito bem, é a sua opinião.

VPCE: Agora, o que eu acho, o que eu penso ...

E: Porque vocês também já estão há uns tempos sem projecto educativo, e portanto não têm sentido falta e, assim, fala mesmo a experiência, não?

VPCE: Embora, embora haja sempre pessoas a falar muito dele.

E: Sim, pronto, eu constatei nas reuniões e li nalgumas actas, de facto.

VPCE: Mas, eu agora quase que me atrevia a fazer-lhe a pergunta (risos), uma vez que está aqui dentro e que está relativamente próximo, acha realmente que é necessário a presença do projecto educativo? (risos)

E: Eu só me estou a limitar, não vou dar a minha opinião, a constatar, digamos, ... a constatar que nalgumas actas, e já vem pelo menos de 1999 ou 2000,

VPCE: Há muito tempo.

E: A falarem frequentemente na ausência do projecto, na ausência do projecto.

VPCE: Sabe que eu acho que os portugueses também são um bocadinho assim. Quando uma coisa é pedida e não ... ou

E: Até pode ser um projecto sem grandes ambições, mas já por estar no papel, pronto, cala as pessoas?

VPCE: Eu penso que é isso, é um bocadinho isso. O que as pessoas querem realmente é que tenha um título e dizer ali meia dúzia de palavras e as pessoas sossegam (risos).

E: Pode não valer muito em termos de conteúdo, mas há?

VPCE: É isso, eu acho que é isso. E parece-me que esse espírito é que está ... esse espírito é que não está correcto, ou as coisas se fazem realmente bem e existe uma colaboração, e existe não sei o quê para fazer como deve ser e para realmente se concretizar, ou se é só para ter uma projecto educativo para dizer que temos, também não interessa, que é o que na maioria das escola acontece. Pois eu sei que na maior parte das escolas, inclusive há na internet uma série de coisas, nós temos lá projectos educativos se nós formos procurar. Agora, mas o que nós vemos é que o que é que dali resultou?

E: Na sua opinião, resolvem os problemas independentemente de terem ou não o projecto educativo?

VPCE: Eu não sei se resolvemos mas pelo menos tentamos ver, e tentamos solucionar alguns deles, pelo menos. Evidente que se calhar se as pessoas tentassem colaborar e fazer a fundo realmente as coisas, se calhar eram capazes de encontrar outras coisas e por ali fora. Mas se calhar, nós também somos tão poucos para tanta ... tantos problemas. Nós, a comunidade escolar e, infelizmente, eu penso que os pais estão muito fora da escola Eu penso que embora ...

E: E não acha que de alguma forma, com a assembleia ou com outro órgão qualquer que seja criado, eles estejam mais disponíveis para participar, mais sensibilizados?

VPCE: Mas eles já deveriam estar, ou seja, com a presença da assembleia de escola, se calhar, eles já deveriam estar.

E: Mas se calhar pode haver uma participação muito activado que é uma pessoa individualmente mas, se calhar, o resto que eles representam não é?

VPCE: Mas repare, isso é verdade, é uma análise que se pode fazer. Mas repare na afluência dos encarregados de educação à vida da escola.

E: Vêm pouco?

VPCE: É, portanto, se calhar nós estamos a falar ...

E: Por acaso, es estive ... andei a observar um bocadinho na internet o contexto do concelho de B(nome do concelho) e de facto vi, até pelo mapa que aparece na página da Câmara Municipal, que há povoações que são bastante distantes daqui.

VPCE: São, são.

E: E, portanto, também têm alunos daí o que dificultará conhecer esses problemas todos e resolvê-los, porque se calhar têm problemas diferentes de um lado para o outro, não é?

VPCE: Evidente. S(nome da terra)é o exemplo de uma terra bastante distante. É evidente, que existem problemas, quanto mais não seja só pensar a que horas é que estão ao levantar-se e a que chegam, portanto, eu acho que realmente isso é um problema. Porque acaba por ser ... e em contrapartida depois temos alunos aqui de C(nome da terra) que assim que saem vão ...

E: para as outras actividades de enriquecimento, se calhar?

VPCE: Exactamente. Portanto, efectivamente há uma série de situações que realmente poderiam e deveriam ser melhoradas mas que também tem que haver uma colaboração de fora. A assembleia de escola se calhar não o pode fazer por ser um número reduzido de pessoas, não ter tanta intervenção, mas se calhar acaba por ser ...

E: E se calhar os representantes são só os daqui da cidade?

VPCE: Porque os outros também não querem vir.

E: porque não querem mas se calhar também não ...

VPCE: não podem, claro. Realmente, utopicamente parece-me que era algo que deveria existir e deveria funcionar. Pelo tipo de pessoas que estão, porque abarca, ou tenta abarcar, os vários sectores e isso parece-me muito bonito. Agora, o que efectivamente acontece é que realmente ...

E: Em termos de implementação prática, é difícil?

VPCE: Não me parece que seja muito fácil, não, não é. Pronto, eu não sei, até porque, por exemplo a associação de pais, eles estão constantemente a dizer que têm dificuldades em que os pais venham, e, no entanto, ali ... lá está, as coisas quando envolvem ... realmente aquele órgão seria muito bom se realmente as pessoas que lá estão, tivessem um grande conhecimento e pudessem fazer um apanhado ...

E: Representassem mesmo os representados, digamos?

VPCE: O que não acontece na maioria dos casos, e, portanto, isso acaba por ser um bocadinho em vão.

E: Pronto, não tenho mais nada, só me resta agradecer-lhe.